

ISABEL LETÍCIA PEDROSO DE MEDEIROS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO
ALEGRE DE 1989 A 2000 – A TENSÃO ENTRE REFORMA E MUDANÇA**

Dissertação de Mestrado em Política e Gestão da Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-graduação em Educação
Faculdade de Educação

Orientadora: Maria Beatriz Moreira Luce

Porto Alegre

2003

RESUMO

Esta dissertação de mestrado tem como objetivo a análise da gestão democrática da educação na rede municipal de Porto Alegre, no período de 1989 a 2000, enfocando nesse movimento os aspectos de *reforma* – introdução de inovações que garantem a continuidade de determinadas práticas sociais – e *mudança* – estabelecimento de rupturas geradoras de práticas sociais inéditas, considerando os diferentes agentes sociais envolvidos, dentre eles o Estado e suas políticas públicas. Trata-se de uma investigação qualitativa, a partir da análise de material escrito (legislação instituinte dos instrumentos de gestão democrática, textos de enunciado político produzidos pela Secretaria Municipal de Educação e outros agente sociais e documentos das escolas) e oral (depoimentos de atores envolvidos no processo: assessores da Secretaria Municipal de Educação; membros de Conselhos Escolares das escolas municipais, representantes dos segmentos pais, alunos, professores e funcionários; presidente do Conselho Municipal de Educação; diretor de escola; dirigente da Associação de Trabalhadores em Educação). A pesquisa focalizou questões sobre as práticas e as relações (regulatórias e emancipatórias) dos diferentes agentes sociais presentes nesse cenário, incluindo, para além dos movimentos sociais, o Estado como um importante e singular promotor nesse processo; sobre os discursos produzidos por estes diferentes agentes nos distintos tempos e espaços; e sobre a constituição de projetos e instrumentos de gestão democrática e os efeitos de sentido produzidos a partir deles em nível local (escola). A construção das referências teóricas para a análise foi realizada através da revisão bibliográfica sobre como figuraram historicamente os elementos constitutivos da gestão democrática (democratização do acesso, da permanência na escola e do saber; e democratização da gestão) no contexto da educação, no bojo do debate mais amplo da questão democrática na sociedade; e da trama dos conceitos: *reforma*, *mudança*, *democracia*, *gestão*, *gestão democrática*,

participação, poder e Estado, a partir de Popkewitz e outros autores, bem como inspirada na análise do discurso proposta por Pêcheux. O conceito de gestão democrática proposto nesta dissertação está associado ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimento; na execução de deliberações; nos momentos de avaliação. Este conceito se opõe às proposições ligadas a concepções empresariais em educação, cuja finalidade é a obtenção de mais resultados com um mínimo de investimentos, interpelando os agentes sociais à mera execução de planejamentos centralizados e captação de recursos, bem como aquelas que concebem a educação como um campo científico especializado e neutro, que deve ser dirigido por especialistas e agentes do Estado, no qual a participação da população deve ser restrita ao planejamento e execução de tarefas de apoio ao processo pedagógico. À primeira concepção está ligado o conceito de *mudança* e à segunda o conceito de *reforma*. A gestão democrática deve ser produtora de uma nova qualidade social na educação, que atenda às aspirações dos agentes envolvidos e contribua no desenvolvimento da sociedade mais ampla, no sentido de estabelecer relações mais justas e igualitárias. Os mecanismos de gestão democrática necessitam, portanto, garantir a plena participação dos sujeitos envolvidos em nível de deliberação dos planos de gestão educacional, bem como na escolha dos seus dirigentes e representantes, além do acompanhamento, execução e avaliação de planejamentos e ações. A eleição direta para diretores, a presença de conselhos escolares como órgão máximo no nível da escola, compostos por representantes de todos os segmentos escolares (pais, professores, alunos e funcionários) articulados com suas bases, a descentralização de recursos financeiros, garantindo condições de funcionamento às escolas, são instrumentos apontados como os mais indicados na democratização da gestão, dentre os construídos na experiência educacional brasileira. Juntamente com estes mecanismos, práticas dialógicas e participativas no cotidiano do espaço escolar, desde os espaços micro (salas de aula) ao espaço mais amplo, são constituintes da gestão democrática. Na experiência analisada, qual seja, a experiência de gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre de 1989 a 2000, foi possível observar: a instituição dos instrumentos de gestão democrática descritos anteriormente (eleição direta de diretor, conselhos escolares e descentralização de recursos); a ação propositiva de diferentes agentes sociais – trabalhadores em educação, vereadores, militantes políticos, estudantes, lideranças comunitárias, pais de alunos - na constituição e consolidação destes instrumentos; a elaboração de projetos pelo Estado, visando produzir a

democratização da gestão no espaço escolar e na elaboração de diretrizes educacionais em nível de rede escolar, bem como a utilização de mecanismos regulatórios a fim de manter a direção deste processo; a diversidade de experiências e temporalidades a partir do encontro entre a política pública global e os processos singulares em cada escola. Dentre as singularidades do processo analisado, destaca-se: a confluência de diferentes forças na constituição da gestão democrática (a atuação da Associação dos Trabalhadores em Educação, de vereadores da Câmara Municipal, dos movimentos sociais, das escolas e do próprio Estado); a presença do Partido dos Trabalhadores em todos estes espaços, através de seus militantes, buscando legitimar as propostas de gestão democrática produzidas no *pensamento pedagógico progressista*, inseridas no projeto global de democratização do Estado no âmbito da administração municipal; a *força da tradição*, movimentada por professores que atuam para manter sua posição de domínio na gestão escolar, e pela incorporação dos mecanismos de democracia representativa em detrimento da democracia participativa; o *dilema* do Estado, que embora proponha a gestão democrática como política pública, muitas vezes aciona seu poder regulador para efetivar suas propostas de reorganização curricular; a diversidade de cenários entre as escolas, com a produção de singularidades locais inseridas nessa experiência de rede municipal. O contexto facilitador da cidade, ensejado por quatro administrações consecutivas do Partido dos Trabalhadores, em conjunção com o movimento dos diferentes agentes sociais, está produzindo movimentos significativos de *mudança*, construindo em nível local uma transformação no *significado* do conceito de democracia, tornando-a, em nível de gestão educacional, mais democrática e participativa.

RESUMEN

Esta disertación tiene como objetivo el análisis de la gestión democrática de la educación en la red municipal de Porto Alegre, en el periodo de 1989 a 2000, enfocando en ese movimiento los aspectos de *reforma*- Introducción de innovaciones que garantizan la continuidad de determinadas prácticas sociales- y el *cambio*- establecimiento de rupturas generadoras de prácticas sociales inéditas, considerando los diferentes agentes sociales envueltos, dentro de ellos el Estado y sus políticas públicas. Se trata de una investigación cualitativa, a partir del análisis del material escrito (legislación instituyente de los instrumentos de gestión democrática, textos de enunciado político producidos por la Secretaría Municipal de Educación y otros agentes sociales y documentos de las escuelas) y oral (declaraciones de los actores envueltos en el proceso: asesores de la Secretaría Municipal de Educación; miembros de consejos escolares de las escuelas municipales, representantes de los segmentos de los padres, alumnos, profesores y funcionarios de la escuela; presidente del Concejo Municipal de Educación; director de escuela; dirigente de la Asociación de Trabajadores en Educación). La investigación focalizó cuestiones sobre las prácticas y las relaciones (reguladoras y emancipadoras) de los diferentes agentes sociales presentes en ese escenario, incluyendo, además de los movimientos sociales, el Estado como un importante y singular promotor en ese proceso; sobre los discursos producidos por esos diferentes agentes en los distintos tiempos y espacios; y sobre la constitución de proyectos e instrumentos de gestión democrática y los efectos de sentido producidos a partir de ellos en relación local (escuela). La construcción de las referencias teóricas para el análisis fue realizada a través de la revisión bibliográfica sobre como figuraron históricamente los elementos constitutivos de la gestión democrática (democratización del acceso, de la permanencia en la escuela y del saber y democratización de la gestión) en el contexto de la educación, en el meollo del debate más

amplio de la cuestión democrática en la sociedad; y de la trama de los conceptos: *reforma, cambio, democracia, gestión, gestión democrática, participación, poder y Estado*, a partir de Popkewitz y otros autores, bien como inspirado en el análisis del discurso propuesto por Pêcheux. El concepto de gestión democrática propuesto en esta disertación está asociado al establecimiento de mecanismos institucionales y a la organización de acciones que desencadenen procesos de participación social: en la formulación de políticas educacionales; en la determinación de objetivos y fines de la educación; en el planeamiento; en las decisiones tomadas; en la definición sobre prestaciones de recursos y necesidad de inversión; en la ejecución de deliberaciones en los momentos de evaluación. Este concepto se opone a las propuestas ligadas a concepciones empresariales en educación, cuya finalidad es la obtención de más resultados con un mínimo de inversiones, interpelando a los agentes sociales a la mera ejecución de planeamientos centralizados y captación de recursos, bien como aquellas que conciben la educación como un campo científico especializado y neutro que debe ser dirigido por especialistas y agentes del Estado, en el cual la participación de la población deba ser restringida al planeamiento y ejecución de tareas de apoyo al proceso pedagógico. A la primera concepción está ligado el concepto de *cambio* y a la segunda el de *reforma*. La gestión democrática debe ser gestora de una cualidad social en la educación, que atienda las aspiraciones de los agentes envueltos y contribuya al desarrollo de la sociedad más amplia, en el sentido de establecer relaciones más justas e igualitarias. Los mecanismos de gestión democrática necesitan, por tanto, garantizar la plena participación de los sujetos envueltos en relación a la deliberación de los planes de gestión educacional, así como en la selección de sus dirigentes y representantes, además del acompañamiento, ejecución y evaluación de planeamientos y acciones.

La elección directa para directores, la presencia de consejos escolares como órgano máximo en la escuela compuestos por representantes de todos los segmentos escolares (padres, profesores, alumnos y funcionarios) articulados con sus bases, a la descentralización de recursos financieros garantizando condiciones de funcionamiento a las escuelas, son instrumentos apuntados como los más indicados en la democratización de la gestión entre los construidos en la experiencia educacional brasileña. Juntamente con estos mecanismos, prácticas dialógicas y participativas en el cotidiano del espacio escolar, desde los espacios micro (aula) al espacio más amplio, son constituyentes de la gestión democrática. En la experiencia analizada- cuál sea- la experiencia de la gestión democrática en la red municipal de educación de Porto Alegre de 1989 a 2000, fue posible observar: La institución de los instrumentos de gestión democrática descritos anteriormente (elección directa de director,

consejos escolares y descentralización de recursos); la proposición de diferentes agentes sociales- trabajadores en educación, concejales, militantes políticos, líderes comunitarios, padres de alumnos- en la constitución y consolidación de estos instrumentos; la elaboración de proyectos por el Estado, persiguiendo producir la democratización de la gestión en el espacio escolar y en la elaboración de directrices educacionales en la red escolar, así como la utilización de mecanismos regulatorios a fin de mantener la dirección de este proceso; la diversidad de experiencias y temporalidades a partir del encuentro entre la política pública global y los procesos singulares en cada escuela. Entre las singularidades del proceso analizado, se destaca: la confluencia de diferentes fuerzas en la constitución de la gestión democrática (la actuación de la asociación de los Trabajadores en Educación, concejales del municipio, de los movimientos sociales, de las escuelas y del propio Estado); la presencia del Partido de los trabajadores en todos estos espacios, a través de sus militantes, buscando legitimar las propuestas de gestión democrática producidas en el pensamiento progresista, inseridas en el proyecto global de democratización del Estado en el ámbito de la administración municipal; *la fuerza de la tradición*, accionada por profesores que se mueven para mantener su posición de dominio en la gestión escolar, y por la incorporación de los mecanismos de democracia representativa en detrimento de la democracia participativa; el dilema del Estado que no obstante proponga la gestión democrática como política pública, muchas veces acciona su poder regulador para efectivizar sus propuestas de reorganización curricular; la diversidad de escenarios entre las escuelas, con la producción de singularidades locales inseridas en esa experiencia de red municipal. El contexto facilitador de la ciudad, motivado por cuatro administraciones consecutivas del Partido de los Trabajadores, en conjunción con el movimiento de los diferentes agentes sociales, está produciendo movimientos significativos de *cambio*, construyendo localmente una transformación en el *significado* del concepto de democracia, tornándola una gestión educacional más democrática y participativa.

ABSTRACT

This master's dissertation aims at analyzing the democratic management of education in the municipal network of the city of Porto Alegre from 1989 to 2000, focusing on the aspects of the *reform* – the introduction of innovations that guarantee the continuity of given social practices – and *change* – breakthroughs that generate unprecedented social practices, involving different social agents, and which derive in public policies. This is a qualitative inquiry which was based on the analysis both of written (legislation and documents produced by the Municipal Secretary of Education and other social agents about educational policies, as well as documents produced by municipal schools) and oral material (interviews with actors involved in the process: specialists at the Municipal Secretary of Education; members of school boards, representatives of parents, students, teachers and employees; the president of the Municipal Council of Education; a school principal; and leadership at the teachers union). This research focused on (a) the practices and relationships (regulatory and emancipatory relationships) of the different social agents present in this setting, and included in this process – beyond social movements – the State being an important promoter; (b) the discourses produced by these different agents at different times and environments; and (c) the construction of projects and tools for democratic management, and the effects of meaning produced based on these projects and tools at a local level (the school). The construction of the theoretical references for this analysis was based on the literature review, and emphasized the historical development of the democratic management proposal (which comprises the democratization of access to schooling, school attendance, and quality education, besides the democratization of the management process). Key concepts and political proposals were placed the context of education, and this within the broader debate of the democracy in Brazilian society: *reform, change, democracy, management, democratic management, participation, power and State*. The work of

Popkewitz and other authors, and the discourse analysis proposed by Pêcheux are main references. The concept of democratic management proposed here is associated to the establishment of institutional mechanisms and management actions that unleash social participation processes: the production of democratic educational policies; the collective determining of goals and objectives of education; participative planning and resources allocation; participative implementation and evaluation. These concepts and practices are opposed to the propositions related to educational administration with the rational-normative framework, based on the traditional concepts of efficiency and investment return, and in centralized decision-making processes; they are also opposed to those who understand education as a specialized and neutral scientific field that should be run by State experts and agents, and where the participation of the population must be restricted to the planning and implementation of tasks which are mere support to the pedagogical process. The concept of *change* relates to the first conception, and the concept of *reform* to the second one. Democratic management should produce a new social quality in education that meets the ambitions of the agents involved and contributes to the development of society, establishing fairer and more egalitarian relationships. Therefore, the mechanisms of democratic management need to guarantee the full participation of the subjects involved at all decision-making levels, from resource allocation plans and to choosing their leaders and representatives, as well as in taking charge of the follow-up, execution and evaluation of plans and actions taken. Principals chosen through direct elections; school boards as the most important entity at school level, composed of representatives of all school segments (parents, teachers, students and employees) articulated in their bases, and the decentralization of financial resources, all are instruments pointed out as the most important for management democratization - altogether with those mechanisms, dialogic and participative practices in everyday school, from micro spaces (classrooms) to the ampler ones, constitute democratic management. In the experience analyzed, namely, the democratic management experience in municipal education network of Porto Alegre from 1989 to 2000, it was possible to observe: the institution of the democratic management tools described above (direct elections for principals, school boards and decentralization of resources); the participation of different social agents – workers in education, councilmen, political supporters, students, community leaderships, students' parents – in the construction and consolidation of those tools; the elaboration of projects by the State with the aim of producing the democratization of management at school level and elaborating educational guidelines at

school network level, as well as the use of regulating mechanisms in order to keep this process focused; the diversity of experiences and timings that appear from the meeting between the global public policy and the individual processes in each school. Among the process singularities the following elements should be highlighted: the confluence of different forces in the formation of democratic management (the actions of the teachers union, city councilmen, social movements, school personnel and the State itself); the presence of the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores) in all those spaces by means of its supporters, trying to legitimize the democratic management proposals produced by *progressive pedagogical thought*, inserted in the global project of democratization of the State in the scope of municipal administration; the *force of tradition*, impelled by teachers who work to maintain their dominant position in school management, as well as by the inclusion of representative democracy mechanisms to the detriment of participative democracy; the State *dilemma*, which although proposing the democratic management as public policy, frequently sets its regulating power in motion in order to carry out its proposals for reorganizing school curriculum; the diversity of settings at schools, producing local singularities included in this municipal network experience.

The facilitating context of the city offered by four consecutive mandates of the Workers' Party in conjunction with different social agents' movement is producing significant movements of *change*, which at local level helps to transform the *meaning* of the concept of democracy, making it more democratic and participative at educational management level.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
A democratização da educação e da gestão educacional	16
A experiência de democratização escolar e gestão democrática em Porto Alegre	20
CAPÍTULO I	24
REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS	24
Análise do discurso	27
Trama de conceitos subjacentes	30
Investigação qualitativa	36
<i>Coleta do material</i>	37
<i>As questões da pesquisa</i>	37
CAPÍTULO II	39
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: CONCEITOS, HISTÓRIA E IMPLICAÇÕES	39
Gestão democrática da educação e democratização da educação	44
A implementação da gestão democrática: instrumentos e práticas	50
A presença da democratização da educação ao longo da história da educação: um “percurso” pelo pensamento pedagógico	56
<i>Democratização do acesso, permanência na escola e democratização do conhecimento</i>	57
<i>Participação enquanto produção de novas relações de poder</i>	66
CAPÍTULO III	78
EDUCAÇÃO NO BRASIL NO BOJO DO CONTEXTO SOCIAL LOCAL E GLOBAL	78
O reordenamento legal e institucional da educação em “bases democráticas”	93
<i>A nova LDBEN 9394/96 – o tortuoso caminho entre a tradição e a mudança</i>	96
<i>As novas configurações da gestão democrática no país</i>	99
CAPÍTULO IV	108
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL EM PORTO ALEGRE: PERCURSOS	108
A primeira gestão da Administração Popular (1989/ 1992): a novidade da democracia participativa	110
A segunda gestão da Administração Popular: a gestão democrática enquanto política pública	115
A terceira gestão da Administração Popular: os ciclos de formação como ênfase	119
CAPÍTULO V	125
UM OLHAR SOBRE O LOCAL: TENSÃO ENTRE REFORMA E MUDANÇA	125
Antecedentes	125
Conselho Municipal de Educação	128
Conselhos Escolares e participação dos segmentos	136
Eleição de Diretores e perfil do diretor	147
Descentralização de recursos	153
Sistema Municipal de Ensino	160
Políticas públicas desenvolvidas pela SMED/AP e o encontro com as escolas	162
CAPÍTULO VI	176

CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
O PT por “todo o lado”: constelação de forças na disputa pela gestão democrática	176
Os professores e sua “cápsula protetora”: o domínio do saber	180
A força da tradição	182
As singularidades na singularidade	183
Possibilidades: a mudança escrevendo a <i>gramática democrática</i>	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	186
Legislação Consultada	191
Documentos consultados	193
ENTREVISTAS REALIZADAS	194

INTRODUÇÃO

A questão da democracia, conforme Boaventura de Souza Santos (2002), foi o grande acontecimento do século XX. Emergente no século anterior – século XIX – enquanto aspiração revolucionária, tornou-se a partir daí tema de intensa disputa, conquistando um certo consenso em torno de sua desejabilidade, muito embora a sua *forma*, ou a construção de seu *significado*, tenha seguido como questão polêmica e contraditória, segundo nos diz Santos (ib.), referenciando-se em outros autores :

Se, por um lado, tal debate foi resolvido a favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (Schumpeter, 1942). Essa foi a forma hegemônica de democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização. (Id., Ib., p. 39-40).

Dentre os vários elementos que figuraram nas discussões em torno da questão democrática ao longo da história, ainda valendo-me de Santos (ib.), destaco pontos como: as condições estruturais da democracia (ou seja, condições e características estruturais de cada país que indicariam as possibilidades ou limites no desenvolvimento da democracia), a compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo – bem como entre democracia e socialismo¹-, a construção de um modelo hegemônico (o modelo liberal

¹ Esta questão ganha nova centralidade a partir da derrocada do chamado socialismo real; Guimarães,1999, apresenta argumentos contra a crítica liberal acerca da incompatibilidade entre marxismo e democracia.

representativo, já caracterizado na citação acima) e de modelos alternativos (tais como os modelos de democracia participativa, de democracia popular e de democracia desenvolvimentista, presentes nos países recém-independentes) e em especial o debate desenvolvido desde a última década do século XX em torno da qualidade da democracia, que suscitou “uma nova propensão a examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados nacionais a partir de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas” (Anderson, 1991, in idem, ibidem, p. 43).

Este debate em torno da democracia permeia e recobre os diferentes tempos e espaços da sociedade e de suas instituições. A educação, tanto no seu movimento informal como nos seus espaços formais, não está alijada dessa questão. Ao contrário, passou a figurar, desde a Revolução Francesa (1789), como um dos mecanismos fundamentais na produção e reprodução da sociedade. Segundo Popkewitz (1997), o pensamento pedagógico moderno mantém-se intimamente articulado com os problemas de regulação social. As formas de conhecimento e organização escolar buscam vincular as questões do Estado e do mundo do trabalho à construção da identidade dos indivíduos.

Neste sentido, o tema da democratização da educação - e da gestão educacional, em particular - está “encaixado” neste debate central que atravessou a história do século passado, e que segue como pauta no início desse século, ocupando um lugar importante tanto em nível geral dessa discussão, como na perspectiva apontada por Santos (2002), qual seja, a de dar visibilidade e analisar as variações locais. Essa dissertação aborda o tema da gestão democrática da educação considerando, portanto, sua inserção na questão mais ampla da democracia, no que tange seus aspectos gerais – ou seja, o enfrentamento entre democracia liberal representativa e democracia participativa - e enquanto experiência local, circunscrita à cidade de Porto Alegre, na sua *qualidade*, singularidades e possibilidades.

A democratização da educação e da gestão educacional

A democratização da escola e da gestão escolar, enquanto um aspecto produzido e produtor da sociedade, é uma idéia que foi sendo construída justamente nesse contexto mais amplo da democratização da vivência coletiva, determinada e correspondente a diferentes concepções da organização dos espaços públicos. De espaço concebido e organizado para o controle moral, a disciplina individual e a reprodução do modelo hierárquico social, a escola passou, a partir da revolução burguesa, a incorporar “o espírito de liberdade” que caracterizou

esse movimento, propondo a universalidade do acesso, a laicidade, a relação com o trabalho, a compreensão de aspectos sociais e culturais antes ausentes de seus programas.

As práticas pedagógicas que, para além do autoritarismo, chegavam ao sadismo e à crueldade, incluindo o castigo físico, foram tornando-se cada vez mais indesejáveis, se bem que substituídas por outras formas de controle, à medida que as aspirações revolucionárias foram esmorecendo em função dos interesses de classe da burguesia: a distribuição do mobiliário, a estrutura seriada, a conversão das diferenças culturais em fracasso escolar são exemplos dessas novas formas de regulação.

Essa “missão” - de regular o indivíduo a partir das configurações sociais - permeia, a partir daí, o pensamento da educação, desde proposições em relação à prática pedagógica mais restrita, entendida como a do espaço de sala-de-aula, chegando à administração escolar. Ferrière, em 1919, inclui, entre os trinta pontos que definem a Escola Nova, um item tratando deste tema: “A autoridade imposta é substituída pela prática gradual do senso crítico e da liberdade numa ‘república escolar’, com a eleição dos chefes e dos cargos sociais.” (apud MANACORDA, 1989, p. 312).

Vários movimentos vão ampliando, resignificando, ao longo da história, este ideal da democratização, sempre inserido na utopia mais ampla de transformação da sociedade. Outras contribuições importantes além da *Escola Nova*, que já foi rapidamente referida, foram trazidas pelo pensamento socialista, pelo movimento feminista, pelas novas tendências – marxistas, burguesas, católicas – que surgiram no pós-guerra, além das proposições dos movimentos operários e estudantis, entre outros movimentos sociais².

No Brasil, podemos identificar “gêrmens” do ideal de democratização já no início da Primeira República, no bojo das transformações sociais que contextualizaram a queda do Império e a adoção do regime republicano. Mesmo que nessa passagem não tenha havido a ruptura de um sistema elitista, o fato de abrir um espaço maior para a participação popular propiciou o surgimento, também na educação, de movimentos que buscavam a transformação social e a formação do cidadão.

A partir da herança da Pedagogia Jesuítica, predominantes no Período Colonial e no Império, tomam corpo três tendências pedagógicas que entraram em conflito a partir da Primeira República: a Pedagogia Tradicional, influenciada pelos jesuítas e pelo pensamento moderno norte-americano e alemão, representando – esquematicamente - os ideais da

² Estas contribuições serão abordadas nos capítulos seguintes.

oligarquia e da igreja; a Pedagogia Libertária, vinculada aos movimentos operários e anarquistas, que pouco sucesso teve no confronto com a Pedagogia Tradicional, apesar da radicalidade de suas proposições, e a Pedagogia Nova, essa sim, marcando profundamente o pensamento pedagógico no país e trazendo contribuições importantes para os ideais de democratização da educação, atuando numa perspectiva mais liberal, diferente do proposto pelos movimentos operários. Enfim, o enfrentamento de concepções autoritárias, concepções liberais e aquelas fundamentadas na democracia popular e participativa já se põe em movimento nesse cenário de início da constituição do pensamento pedagógico brasileiro, e seguirá, ao longo de sua história, tecendo o campo das idéias pedagógicas no país.

Dentre a diversidade de projetos e concepções que surgem a partir desse momento na educação brasileira, no bojo dos projetos para a construção do país, é importante referir, em relação ao objeto de estudo desse trabalho, a efervescência em torno da educação que houve no período da Quarta República (1945 - 1963) sob a influência do clima de redemocratização e do pós-guerra, com a organização de cursos para as classes populares pelos comitês do Partido Comunistas, muitas vezes realizados nas próprias escolas públicas. Houve um enfoque sobre a situação precária da educação pública no país e mobilização social em torno de projetos de melhoria, acompanhada de propostas de participação da população, através de grupos populares de apoio às escolas e Círculos de Pais e Mestres. O I Congresso de Escritores, por exemplo, realizado em 1945, propôs, através de manifesto, “reestruturação da educação do país em bases democráticas” e “maior participação das massas na cultura”.

Em meio à riqueza do cenário político-social desse período, pode-se referir também os movimentos de Educação Popular da década de 1960, que desacreditando no Governo Federal, a partir da aprovação da LDBEN 4.024/61, considerada um retrocesso pelos setores comprometidos com as camadas populares, encaminham movimentos de educação fundamentados na Pedagogia Libertadora, gestada sob a influência do grande educador brasileiro, considerando os ideais de democratização, Paulo Freire.

O momento subsequente, a ditadura militar de 1964, representou uma séria ruptura desses movimentos, que foram duramente reprimidos, além do forte investimento em um modelo educacional antagônico, cujas estratégias, aliadas à repressão, geraram processos de fortalecimento do ensino privado, o tecnicismo pedagógico e a desmobilização do magistério em relação às lutas que vinham sendo encaminhadas pela democratização e qualidade de ensino.

A democratização da educação figurou, no processo de abertura política do país pós-ditadura militar, como componente central do novo reordenamento normativo e institucional no campo educacional. A gestão democrática é incluída como princípio na Constituição brasileira de 1988 e, enquanto desdobramento desta, passa a fazer parte da legislação, tanto no âmbito dos estados quanto dos municípios.

É certo que esse não é um movimento linear. Como todo o processo histórico, é um processo complexo, com a presença, num mesmo tempo – e espaço - histórico, de temporalidades distintas, ritmos diferenciados, idéias e práticas antagônicas, ou seja, a proposição do espírito libertário e do pensamento autoritário, surgindo concomitantemente, tanto no nível do concebido como do vivido, “atualizando-se” através de variadas facetas. Enfatizo aqui a *contradição*³ como elemento fundamental desse processo, pois “negar a contradição no movimento histórico é falsear o real, representando-o como idêntico, permanente e a-histórico” (CURY, 1987, p. 27).

As sínteses desse processo também são contraditórias, fruto do movimento da *contradição* e da necessidade, tanto dos sujeitos como das sociedades, apontada por Pêcheux (1997), da “*estabilização dos espaços*”⁴ ou “*homogeneidade lógica*”. Portanto, surge como estado desejável nas teses do novo ordenamento educacional a democratização da educação e a gestão democrática do ensino, mas com diferentes “imagens” construídas sobre este *estado*.

Neste sentido, embora a gestão democrática tenha se tornado praticamente um consenso em todos os discursos sobre administração escolar a partir desse novo ordenamento, os desdobramentos em cada sistema, em cada rede escolar, em cada mantenedora, enfim, cidade ou estado, apresentam diferenças bastante significativas, expressando variadas concepções e “heranças”, em “arenas” diferenciadas, configuradas pela correlação de forças que se estabelece entre diferentes agentes sociais dos cenários político-sociais. São variados os caminhos e movimentos empreendidos no estabelecimento dessa nova ordem, diferentes “escritas” e vivências que vão sendo construídas, expressando as possibilidades e limites de cada contexto.

³ Conf.: Cury: “A contradição não é apenas entendida como categoria interpretativa do real, mas também como sendo ela própria existente no movimento do real, como motor interno do movimento, já que se refere ao curso do desenvolvimento da realidade.”

⁴ Conforme Pêcheux (1997), estabilizamos os espaços através do uso regulado de proposições lógicas (Verdadeiro ou Falso/ Sim ou Não/ o “estado das coisas” é “A” ou “não-A”), a partir da necessidade imperiosa dos sujeitos de homogeneidade lógica, expressado no cotidiano pela multiplicidade de pequenos sistemas lógicos portáteis como a agenda, o porta-notas, as chaves, até as decisões da vida afetiva (eu decido fazer isso e não aquilo) e o contexto sócio técnico dos “aparelhos domésticos”.

As propostas, projetos e experiências de gestão democrática têm sido objeto de um número significativo de pesquisas e estudos, dada a riqueza, a diversidade neste campo, e a evidência da temática nas políticas públicas, nos diversos níveis. A experiência desenvolvida na cidade de Porto Alegre, a partir da abertura política do país, apresenta singularidades bastante interessantes, considerando tanto o seu específico, quanto a relação com o contexto político mais amplo, em nível local. Por isso a importância de enfocá-la como objeto de pesquisa, possibilitando o enriquecimento desse campo de estudos.

A experiência de democratização escolar e gestão democrática em Porto Alegre

Em Porto Alegre, já nas eleições para prefeito em 1985, temos como proposição central dos programas dos partidos de oposição a democratização e criação de mecanismos de participação da população no governo municipal. Na educação (entendida aqui no seu âmbito formal/ escolarizado), houve a aprovação, ao final desse ano, ainda no governo de João Dib, último prefeito da ditadura militar, da Lei 5693, proposta pelo vereador Antonio Hohlfeldt, então único representante do Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal, que institui a eleição para os cargos de diretor e vice-diretor das escolas municipais e cria nestas o Colegiado. Mesmo não alcançando a possibilidade de democratização de instrumentos formais criados posteriormente, representa com certeza um grande avanço para esse momento, sendo um dos fatores que exemplifica o crescimento da participação popular e o desgaste do autoritarismo, que resultou no processo *Constituinte de 1988*.

Nesta trajetória, a partir de 1989 é desencadeado, através da elaboração de leis e da implementação de novas vivências, o processo de gestão democrática nas escolas. Dele fazem parte a Eleição dos Conselhos Escolares, Lei 292/93; a Eleição Direta para Diretor, Lei 7365/93; e a descentralização dos recursos financeiros, implementado através de várias estratégias que foram sendo experimentadas e substituídas, visando o aprimoramento do processo, além de outros mecanismos que buscam garantir a participação mais ampla possível da comunidade na gestão escolar. Também em nível de rede municipal, houve a instituição do Conselho Municipal de Educação, Lei 248/91, e, a partir da abertura da nova LDBEN – Lei 9394/96, a criação do Sistema Municipal de Educação, através da Lei 81/98.

Esse processo, inicialmente “encabeçado” pelo movimento organizado dos professores, através de sua associação - Associação de Trabalhadores em Educação do

Município de Porto Alegre (ATEMPA) – em parceria com o Poder Legislativo, é assumido como eixo político-administrativo fundamental pelo próprio Poder Executivo, tendo em vista que, em Porto Alegre, a partir de 1989, assume o governo municipal a “Administração Popular”, composição de forças situadas “à esquerda” no campo político, trazendo para a centralidade das políticas públicas a participação e o controle do Estado pela população.

Portanto, para além do interesse e mobilização do movimento de professores, que protagonizou a discussão inicial na elaboração do Projeto de Lei de eleição dos Conselhos Escolares, a gestão democrática foi assumida como elemento central da política pública proposta pela Secretaria Municipal de Educação, principalmente a partir da segunda gestão da Administração Popular, quando se iniciou a produção de uma prática discursiva bastante extensa, através de publicações e de variadas formas de divulgação e interlocução das políticas educacionais, da normatização dos procedimentos administrativos nas escolas nesta nova perspectiva e a organização de ações, tais como assessorias, encontros, seminários, etc., destinado à formação de professores, pais, funcionários e alunos, visando a implementação e consolidação dessa política.

Trata-se, por conseguinte, de uma situação bastante peculiar no cenário nacional, dada a continuidade ensejada pela sucessão de quatro gestões do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de Porto Alegre. É neste contexto que apresento como importante a análise da construção da gestão democrática na rede municipal de Porto Alegre, suas singularidades, suas “marcas”, nesse movimento entre *reforma* e *mudança*. Este elemento do ordenamento educacional – a gestão democrática -, possível neste determinado contexto mundial e do país, estabelece aqui relações que produzem uma trajetória particular, pelas condições históricas vividas localmente neste período, onde há movimentos de permanência da *tradição*⁵, e movimentos de *mudança*, de produção do novo.

Abordo, portanto, a constituição dessa experiência de gestão democrática na educação em Porto Alegre, neste cenário permeado por disputas e diferentes configurações nas relações de poder, buscando dar visibilidade a aspectos que reproduzem a tradição e as práticas das reformas educacionais mais gerais nesta questão específica, bem como identificar aspectos singulares de mudança.

⁵ Entendida nesse trabalho como uma ordem ou direção cultural hegemônica, mais ou menos estabilizada, e de continuidade histórica garantida através da transmissão social e da inovação/ atualização em relação a novos contextos.

Buscando alcançar a abordagem pretendida, no Capítulo I apresento o referencial teórico-metodológico que orientou, juntamente com os capítulos posteriores, a análise realizada: conceitos apresentados por Popkewitz (1997) em sua análise sobre Reforma Educacional, conceitos da abordagem antropológica proposta por Balandier (1997) e elementos da análise do discurso de Pêcheux,(1997) , bem como a trama de conceitos subjacentes ao objeto de estudo, valendo-me da investigação qualitativa como estratégia de coleta das falas, utilizando depoimentos, e na análise de textos de enunciado político, legislação, enfim, os documentos que registram o pensar e o fazer a gestão educacional em Porto Alegre.

A pesquisa elencou como questões: as práticas e relações (regulatórias e emancipatórias) dos diferentes agentes sociais presentes nesse cenário, incluindo, para além dos movimentos sociais, o Estado como um importante e singular promotor nesse processo; os discursos produzidos por esses diferentes agentes nos distintos tempos e espaços; a constituição de projetos e instrumentos de gestão democrática e a implementação, os efeitos de sentido produzidos em nível local (escola). Foram recolhidos os depoimentos: de representantes dos segmentos – pais, professores, alunos e funcionários – de conselhos escolares; de diretor de escola; de membro da direção da Associação de Trabalhadores em Educação do município de Porto Alegre; de presidente do Conselho Municipal de Educação; de assessores da Secretaria Municipal de educação de Porto Alegre.

No Capítulo II procurei apresentar como figurou historicamente a gestão democrática, os diferentes conceitos e nuances construídos em cada contexto histórico e suas implicações e articulações com outros aspectos da sociedade, em nível geral; no Capítulo III pretendi fazer um recorte em torno do processo concebido/ vivido no Brasil, detalhando o que foi vislumbrado nessa introdução; no Capítulo IV relatei o percurso da gestão democrática na cidade de Porto Alegre, de 1989 a 2000, enquanto realidade singular local articulada com os contextos anteriormente apresentados.

No Capítulo V, compartilho com o leitor a descrição/interpretação do material recolhido para análise, composto do material escrito e das transcrições dos depoimentos, agregados/separados a partir de elementos desse processo: os antecedentes; Conselho Municipal de Educação; Eleição de diretores e perfil do diretor; Descentralização de recursos; Sistema Municipal de Ensino; Políticas públicas desenvolvidas pela SMED/AP e o “encontro” com as escolas.

No último capítulo, Capítulo VI, apresento não só o que foi possível, com o apoio teórico, elaborar como uma possibilidade de leitura, mas os questionamentos que essa pesquisa me suscitou, destacando a atuação dos diferentes atores tanto no movimento da tradição como no movimento de mudança, ou seja, nas palavras de Cury, 1987, a tensão dialética entre o *já-sido* e o *ainda-não* no *sendo*, considerando essa abordagem atualmente privilegiada, dirigindo as “lentes” sobre as possibilidades e variações locais.

Capítulo I

REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Conforme anunciei na introdução desse trabalho, o foco dessa análise é o processo de construção da gestão democrática na rede municipal de ensino de Porto Alegre, quando busquei entender que aspectos desse movimento retomam e reproduzem a *tradição*, limitando-se a um processo formal de Reforma, e que outros elementos são inéditos, ou seja, constituem uma ruptura e criam um novo movimento, gerando mudanças. É necessário aqui apresentar o conceito de *reforma* com o qual estou lidando, bem como sua diferença em relação ao conceito de *mudança*, tomando como referência os postulados de Popkewitz (1997).

Segundo esse autor, “reforma é uma palavra que faz referência à mobilização dos públicos e às relações de poder na definição do espaço público.” (POPKEWITZ, 1997, p. 11). Ao contrário do que faz crer o senso comum, *reforma* e *mudança* não são sinônimos. A reforma tem caráter normativo, esta ligada aos processos de regulação social, e de acordo com as pesquisas e análises deste autor está mais relacionada com a *estabilidade, harmonia e continuidade* dos acordos institucionais existentes do que com a ruptura, ainda que opere na modernização das instituições: “essa abordagem acredita que os objetivos das relações sociais existentes são apropriados e somente precisam tornar-se mais eficientes.” (ibidem, p. 25).

O conceito de mudança, por sua vez, “refere-se ao confronto entre ruptura com o passado e com o que parece estável e natural em nossa vida social.” (ibidem, p. 11). Portanto tem um traço mais emancipatório, menos normativo, previsível e controlado, busca o entendimento das rupturas e transformações que possibilitam a alteração de práticas sociais e conhecimentos historicamente estabelecidos dentro de um espaço social: “como e por que as

formas de verdade vêm a prevalecer e, em pontos diferentes, são historicamente desafiadas” ((POPKEWITZ, 1997, p. 51).

A *mudança* e a *reforma* são processos que ocorrem e são analisados a partir de um referencial (no sentido de que se reproduz ou inova em relação a algo) que acima denominei de *tradição*. Apresentarei aqui também o entendimento adotado por mim em relação a esse conceito, por acreditar ser pertinente esclarecer que entendimento tenho do que seja esta *tradição*, esta *ordem* que referencia os processos de produção e reprodução. Para isso utilizarei os postulados de Popkewitz sobre *estrutura*, adotando-os como relacionados à definição de tradição. O autor nos diz que “muitos de nossos padrões institucionais, comumente aceitos, foram na verdade criados como respostas a tensões sociais mais complexas, mas são agora considerados como parte natural das interações, linguagem e experiências diárias.” (Id., 1997, p. 28).

A idéia de estrutura decorrente desse pressuposto não é a de algo permanente, imutável, inflexível, mas de um conjunto de regularidades mais ou menos estáveis que referenciam as práticas sociais: “As estruturas não são estáveis, mas sofrem modificações constantes quando observadas no contexto apropriado dos campos sociais dentro dos quais ocorre a experiência humana.” (idem, ibidem, p. 28). Esclarecendo melhor o conceito: “Podemos considerar a estrutura como padrões que impõem certas regularidades, limites e alicerces à vida social, facilitando o entendimento e a experiência de mundo.”(idem, ibidem, p. 29). Reitero que estes padrões mantêm uma certa continuidade, mas, ao mesmo tempo, expressam diferentes níveis de movimento e o cruzamento de vários destinos; constituem certas formas de ver, falar, agir e sentir o mundo que guardam características comuns; referindo novamente Popkewitz, são valores sociais, aspirações, crenças, mitos, estilos de vida e comportamentos que se apresentam como elementos de uma mentalidade coletiva coesiva.

Para Balandier (1997), “a tradição gera continuidade, exprime a difícil relação com o passado; estoca experiências, conserva modelos de ação, guarda saber, informação”:

A tradição é uma herança que define e mantém uma ordem ao apagar a ação transformadora do tempo, só retendo os momentos fundadores dos quais tira sua legitimidade sua força. [...] Afirma permanências pelas quais o mundo se estabelece em seu sentido, sua ordem e sua inalterabilidade. São os dispositivos de negação da história, do movimento gerador de desordem e de mudança; são os meios de

simulação de uma ordem imutável, fundamental, que o curso dos acontecimentos pode apenas mascarar. [...]

Mas a tradição só joga em parte sobre as aparências de estabilidade; deve compor com o que corrói e tenta subjugar-lo. [...] a tradição só age enquanto portadora e um dinamismo que lhe permite a adaptação, dando-lhe a capacidade de tratar o acontecimento e de explorar algumas das potencialidades alternativas (BALANDIER, 1997, p. 37-38).

Nesse estudo, foi considerada a *arena* na qual esses processos ocorrem, acompanhando as práticas (principalmente discursivas) dos diferentes agentes sociais que povoam este cenário: os professores, os estudantes, os responsáveis por alunos, os funcionários de escola, as entidades representativas desses segmentos, os diretores de escola, o Estado, na figura do órgão mantenedor e suas assessorias e outros interlocutores e instituições do campo da educação (evitando a polarização e a marcação de *dicotomias*), ao longo do período de 1989 a 2000. Como trata-se do estudo de um determinado período, entendo como pertinente apresentar a concepção adotada ainda do mesmo autor sobre a abordagem histórica: “a história do desenvolvimento dessas práticas não é uma história cronológica dos avanços progressivos ou de uma progressão seriada” (POPKEWITZ, 1997, p. 36).

Tentei focalizar nesse trabalho, portanto, não a narrativa linear de uma sucessão de fatos enfatizando esse ou aquele personagem histórico, mas sim buscando identificar o encontro da *herança* e a produção do *novo*, do *singular* nesse contexto, que se produz não pela ação ou convicção desse ou daquele personagem isolado, mas pela trama das diferentes práticas, pela operação de movimentos de *desordem* (BALANDIER, 1997) na conjunção com a *tradição*. Enfim, tornar visível não só o que permanece, continua ou se reproduz, mas também as interrupções, rupturas, descontinuidades, buscando perceber os padrões estruturais presentes nesse movimento e seus pontos de conflito, que são o desafio para a inovação. Procurei evidenciar o conflito por entendê-lo a partir do proposto por Jares (2002), enquanto força motivadora da mudança social e elemento criativo essencial nas relações humanas, que não pode jamais ser eliminado: “Não apenas se considera o conflito como natural e inevitável na existência humana, como se atribui a ele, em segundo lugar, uma característica realmente antitética à concepção tradicional: sua necessidade.” (Id., *Ib.*, p. 134).

Os capítulos posteriores, em especial o segundo e o terceiro articulam-se com o referencial teórico-metodológico justamente nesse ponto: são a narrativa da *tradição*, dos elementos que estiveram em disputa ao longo do pensamento pedagógico, produzindo sínteses

com tendências que dominaram o cenário político e social e transformaram-se em paradigma, e que serviram como marcos estruturais para as análises apresentadas nos dois últimos capítulos.

Outra questão relevante foi a abordagem da relação das práticas discursivas e da ação efetiva. Mesmo que se considere ambas enquanto ação, podemos identificar naturezas diferentes entre elas: a linguagem traz sempre a possibilidade da polissemia, da ambigüidade, ou seja, “um termo só tem sentido em uma língua porque ele tem vários sentidos” (PÊCHEUX, 1988, p. 64); além disso, traz uma imagem do “estado desejado”, idealizado da realidade; já a ação é um movimento que tem “vida própria”, que foge às intenções, conforme nos propõe Morin:

Tão logo um indivíduo empreende uma ação, qualquer que seja, esta começa a escapar de suas intenções. Essa ação entra em um universo de interações e é finalmente o meio ambiente que se apossa dela, em sentido que pode contrariar a intenção inicial. (2000, p. 86 -87).

Embora não tenha pretendido fazer uma análise do discurso metodologicamente rigorosa, este trabalho é sensível à abordagem trazida pelas teorias da Análise do Discurso, principalmente ao referencial proposto por Pêcheux, pois vislumbrei nelas uma preciosa instrumentalização para o meu trabalho, tanto pelas minhas opções de análise quanto pela natureza do material analisado. A seguir, desenvolvo rapidamente as contribuições nas quais me apoiei ao lidar com o material de análise.

Análise do discurso

No momento histórico moderno⁶, supõe-se que há independência do objeto em relação a qualquer discurso que possa ser produzido a seu respeito, ou seja, no universo físico humano “há real”, conforme nos diz Pêcheux (1997), ou pontos de impossível, determinando o que *é assim e não de outra forma*. Neste sentido, o real não é algo a ser descoberto, mas sim, algo que *sempre já está*, com o qual nos deparamos. A ciência que se desenvolve a partir dessa

⁶ Refiro-me aqui ao período histórico inaugurado pela Revolução Burguesa (1789), cujo novo paradigma societal, a Modernidade, forjado já no período histórico anterior, ainda que em crise, funciona exercendo soberania sobre as práticas sociais atuais.

concepção visa produzir técnicas de controle da natureza, buscando transformá-la, dirigi-la, tirando o maior proveito possível dos processos naturais, a fim de obter os efeitos desejados.

Também as ciências sociais perseguirão técnicas de gestão social buscando obter controle sobre os indivíduos, marcando-os, identificando-os, a fim de levá-los aos padrões desejados. A linguagem que opera nesse espaço funciona (coercitivamente) em uma lógica disjuntiva: ou se é solteiro ou casado, trabalhador ou desempregado, civil ou militar, o objeto “x” está “aqui” ou não está, está “ali”, aconteceu ou não aconteceu determinado fato, etc.

Não obstante esse engendramento de lógica disjuntiva buscando cobrir todo o espaço do “real” e da linguagem, há, em ambos, o atravessamento de equívocos, constituindo regiões de ambigüidade e do heterogêneo, ou conforme nos diz Balandier (1997), regiões movimentadas pela *desordem*. Essas regiões são recobertas pela homogeneidade lógica, em um esforço incessante de banir o conflito, a incerteza, a desordem, percebidos como elementos nocivos e perturbadores, na tentativa de “normalização” que recubra todos os espaços do ‘real’.

Esta investigação trabalhou na articulação, nos pontos de encontro destes dois movimentos: a busca de normalização, através do “já feito”, do “já dito” que recobre o acontecimento, e esta produção do novo através do trabalho da *desordem*, dos movimentos *paradoxais*, dos espaços de *ambigüidade e polissemia*.

Neste sentido, a análise levou em conta uma concepção do “real” e do “saber” apresentada por Michel Pêcheux:

[...]entendendo-se o real em vários sentidos –[...] um outro tipo de real diferente dos que acabam de ser evocados, e também um outro tipo de saber[...] um real constitutivamente estranho à univocidade lógica, e um saber que não se transmite, não se aprende, não se ensina, e que, no entanto, existe produzindo efeitos. (PECHÊUX, 1997, p. 43)

Essa concepção perpassou não só as relações entre os agentes sociais envolvidos, mas também as presentes internamente em suas próprias contradições observadas nos discursos produzidos.

A importância dada à linguagem é marcada pela concepção de que ela não é uma mera representação ou expressão da prática social, mas que é ela mesma uma prática: “A linguagem

é vista não somente como uma expressão das relações sociais, mas como um aspecto dos mecanismos pelos quais o mundo é produzido e reproduzido através dos elementos subjetivos da vida diária.” (POPKEWITZ, 1997, p.33). As regras e padrões dos textos são práticas sociais marcadas por condições históricas, que aliadas a determinadas práticas institucionais e epistemologias favorecem a predominância de determinado discurso.

Aproveitei também, na análise da linguagem dos discursos produzidos a sistematização proposta por Pêcheux, que concebe a análise do discurso a partir de três eixos: acontecimento, estrutura e tensão entre descrição e interpretação.

- **Acontecimento:** ponto de encontro entre uma atualidade e uma memória; aquilo que é trabalhado em seu contexto de atualidade e no espaço de memória que convoca e que já começa a reorganizar;
- **Estrutura:** a língua, seu “real” específico, o “próprio da materialidade lingüística”, arranjos lingüísticos estabilizados pela *memória*.
- **Tensão entre descrição/ interpretação:** concebidas como face de um mesmo processo, já que a língua:

[...]aparece assim atravessada por uma divisão discursiva entre dois espaços: o da manipulação e significações estabilizadas, normatizadas por uma higiene pedagógica do pensamento, e o de transformações do sentido, escapando a qualquer norma estabelecida a priori, de um trabalho de sentido sobre sentido, tomados no relançar indefinido das interpretações.” (PÊCHEUX, 1997, P. 51).

A tensão estabelecida exige privilegiar a descrição de materialidades discursivas, reconhecendo o real específico da língua, ao mesmo tempo em que não se pode esquecer que a descrição está exposta ao equívoco da língua, no sentido de que todo o enunciado pode tornar-se outro; por isso, não se pode inscrever mecanicamente um discurso em tal série, esta funcionando como grade de leitura ou memória antecipadora desse discurso, o que “anularia” o acontecimento, mas perceber os espaços de deslocamento e deriva, o lugar da interpretação.

Após esse esboço dos conceitos da Análise do Discurso, acho importante situar conceitos que já foram referidos na Introdução, e que seguirão presentes, na *trama* do capítulo seguinte.

Trama de conceitos subjacentes

A questão da gestão democrática é *tecida* por diversos conceitos tramados entre si, que passo a referir, iniciando pelos presentes no enunciado do objeto de estudo: *gestão*, *democracia*, *gestão democrática*. Em seguida, outros conceitos importantes serão desenvolvidos. Mesmo buscando uma clareza na sua definição, não foi possível “decantá-los”, apresentando de maneira totalmente isolada uns dos outros. Em algumas passagens, senti necessidade de defini-los em sua articulação com outros conceitos.

O conceito de *gestão* foi focado de maneira particular com o advento da Modernidade, a partir da idéia de que “o controle racional da natureza e das pessoas organizaria o desenvolvimento e a inovação da sociedade.” (POPKEWITZ, 1997, p. 44). Em consequência, um *cuidadoso olhar* sobre este aspecto poderia fazer a diferença no grau de obtenção dos objetivos almejados. A atenção sobre o *ato de administrar, de dirigir, de regular* processos e instituições (e por que não indivíduos?) foi algo que naturalmente aconteceu em decorrência desse propósito trazido pelo paradigma moderno.

A invenção da *escola de massa*, seguindo ainda com as proposições de Popkewitz (ib.), está intimamente relacionada com este paradigma moderno, no qual o conhecimento e a formação do indivíduo, dos processos sociais e das instituições produziram uma sociedade melhor e mais justa. A escola cumpre neste projeto um papel fundamental, sendo um dos espaços de formação e *gestão* dos indivíduos, organizando novas práticas, pensamentos, atitudes e emoções.

A **gestão educacional**, segundo Vieira⁷ (1997), se refere ao processo de direção e orientação do trabalho educativo em todos os níveis, envolvendo atividades de formulação de políticas educacionais e tomadas de decisão, bem como de implementação e controle nas diferentes esferas previstas nos modelos de organização da educação, a fim de atingir objetivos definidos. Deve referenciar-se em parâmetros sociais, culturais, políticos e econômicos.

O conceito de gestão, ligado à *reforma* e à *mudança*, me suscita a referência da idéia de *modelos de gestão*, apontada por Lima (2002), que propõe dois modelos básicos: o modelo *decretado ou de reprodução*, caracterizado por estar formalizado em suportes oficiais (leis e

⁷ Esse autor propõe uma diferenciação entre uma concepção mais tradicional, que iguala e limita a gestão à administração, e uma concepção de ruptura dessa perspectiva, que se orienta por um olhar mais global e estratégico.

documentos orientadores), ter caráter normativo e regulatório, trazendo muitas vezes não só a definição de uma organização mais geral, mas buscando regulamentar os detalhes do cotidiano escolar; e o modelo *recriado ou de produção*, cuja característica é, a partir da recepção do modelo decretado, recriá-lo, inová-lo, transformá-lo, produzindo novas regras, inclusive distintas e contrárias ao modelo decretado, resultando em diferentes interpretações e recontextualizações.

Penso que estes modelos não estão direta e simplesmente associados a idéia de autoritarismo (o primeiro) e democracia (o segundo) , mas “flutuam” entre eles, pois o “conteúdo” de um modelo decretado pode ser democrático, na medida em que orienta e define estratégias de participação, e um modelo recriado pode estabelecer em nível local práticas autoritárias e centralizadas.

Porém, não pretendo dissociar aqui *forma* e *conteúdo*, pois certamente serão mais democráticos processos construídos através da participação, negociação e da produção de consensos contemplando interesses diferentes, mas apenas apontar o caráter contraditório que pode ocorrer entre estas duas dimensões.

A *gestão* é, como vimos, um conceito complexo que traz elementos de regulação, direção, controle, que está aberto a fins, objetivos, práticas, associados a processos de reprodução, ou também de transformação.

O conceito seguinte, que *adjetiva* o anterior, é o conceito de **democracia**. Também intimamente vinculado ao advento da *Modernidade*, pois “A esperança da modernidade é criar acordos sociais mais democráticos, mais justos e mais equitativos.” (POPKEWITZ, 1997, p. 40), possui nuances importantes, que serão referidas a partir dos postulados de Santos (2002) no próximo capítulo. Introduzirei a definição desse “flexível” conceito através de sua abordagem etimológica, utilizando Cunha (1998): sua formação decorre de dois elementos de composição de origem grega: *demos*, que significa *povo*, e *cracia*, que significa *governo*, já unidos no grego, formando *democracia*, ou seja, *governo do povo*, significado que necessita, no caso desse trabalho, um desdobramento maior.

Para isso, transcreverei a seguir a definição dada por Durozoi e Russel (1999):

Regime político no qual a soberania [aqui entendida como poder político] é exercida pelo povo, ou seja, pelo conjunto dos cidadãos, por intermédio do sufrágio universal. Segundo Rousseau, a democracia – que realiza a união da moral e da

política – é um estado de direito que exprime vontade geral dos cidadãos, que são ao mesmo tempo legisladores e súditos das leis.

Oposta à tirania e á oligarquia, a democracia designa em primeiro lugar alguns regimes da Antigüidade que, aliás, são apenas parcialmente democráticos (democracia ateniense). Na época moderna, distingue-se **democracia direta**, na qual o poder é exercido sem intermediário, pelo povo, da **democracia parlamentar ou representativa**, na qual o povo delega seus poderes a um corpo eleito (parlamento). [...] (DUROZOI E ROUSSEL, 1999, p.121).

Retomo a idéia, a partir da definição apresentada, que esse conceito implica em graus de efetivação e vivência, já que alguns regimes podem ser *parcialmente* democráticos. Portanto, existe um espaço de movimento entre democracia e seu oposto (tirania e oligarquia). Em decorrência, para atingir sua plenitude, pressupõe-se o exercício da soberania (poder político) por todos e por cada um dos cidadãos. Também pode ser efetivado de três modos: pela escolha de representantes aos quais é delegado o poder, ou diretamente, no exercício do poder sem intermediários, ou ainda mesclando as duas formas. Nesse aspecto, surge uma questão que, suponho, “encontrará lugar” no momento da análise, qual seja, a problematização feita pelo pensamento marxista, que toma como ideal de democracia a democracia direta, tendo como horizonte o fim do Estado, criticando a chamada democracia burguesa por se tratar de uma forma de governo de *classe*⁸.

Mesmo considerando a flexibilidade e a incompletude inerente a esse conceito, assumi, conforme Valle (2002), como característica essencial da democracia enquanto *mudança*, na análise do processo enfocado, a igualdade política, ou seja, igualdade de participação nas deliberações e elaborações das leis, das normatizações, das “regras do jogo”. Ainda que essa mesma autora tenha qualificado, em texto citado no segundo capítulo, a plena participação política de todos os cidadãos como um “acontecimento inédito” historicamente, penso serem estes postulados fundamentais, que devem ser encarados como referência na análise dos processos, ainda que não cubram todos os espaços “do real”. Enquanto *tradição*, considerarei tanto a democracia formal, *liberal*, que limita a participação nos processos de eleição/ composição dos cargos administrativos, quanto o autoritarismo, no qual a

⁸ Conforme BOTTOMORE (1984) Marx criticou o princípio da representação e a separação entre Estado e sociedade civil, existente pela divisão entre governantes e governados, que, quando superada, em decorrência promoverá a democracia direta e o fim do Estado; ao se falar de democracia na sociedade burguesa, Lenin postulava a necessidade de perguntar: “democracia para quem?”, pois a divisão da sociedade em classes - “*um conjunto de indivíduos que desempenha a mesma função na produção, e que têm, na produção, idênticas relações com os indivíduos e os meios de trabalho*”(BUCARÍN 1927, p.229, apud PONCE,1986, p.22) – se caracteriza pela distribuição desigual do poder e do acesso á participação, reservando posição de domínio para a classe dominante, ainda que exista a proposição formal de um regime democrático.

participação é *concedida* em patamares insignificantes, como é o caso das ditaduras militares, com as democracias representativas *indiretas*.

Passo agora a “promover o encontro” entre esses dois conceitos, que resulta na expressão: *gestão democrática*. Esta expressão designa formas de direção, de orientação, de regulação de um processo ou instituição realizadas a partir de estratégias, modalidades e instâncias de participação e representação dos atores envolvidos, tanto em nível de planejamento quanto nas deliberações, que no caso desse estudo, referem-se ao campo da educação.

Conforme aprofundado em segmento posterior dessa dissertação, é importante introduzir que existem concepções diferenciadas em relação a estes conceitos, que podem conviver contraditoriamente na vivência cotidiana das escolas e dos sistemas: uma concepção que busca transpor a lógica do *mercado*, do funcionamento empresarial, referenciado em parâmetros meramente econômicos de custo-benefício, para outros setores, como o setor educacional; esta transposição implica um conceito de *gestão* limitado a modelos, estratégias e técnicas de administração que visam a obtenção de produtos de *qualidade* com o menor custo; a democratização desse processo limita-se à deliberação, pelos trabalhadores e *clientes* (pais e alunos) do *como fazer*, já que a definição *do que fazer* já está definida pela lógica empresarial; de maneira centralizada, por técnicos e especialistas.

Outra nuance desse conceito é o entendimento de *gestão* enquanto técnica administrativa especializada, e que portanto somente pode ser exercida por quem detém um conhecimento específico; os demais envolvidos, em uma gestão participativa, podem opinar, mas não deliberar, o que muitas vezes justifica, por exemplo, Conselhos escolares de caráter meramente consultivo, ou provimento do cargo de diretor através do esquema misto, com prévia qualificação dos candidatos.

Essas duas perspectivas de gestão democrática são vistas nessa dissertação enquanto *tradição*, no sentido de que, através da *modernização*, dão continuidade ao modelo hegemônico na organização da educação formal, excludente e classificatório, e utilizam o pouco espaço concedido de participação na legitimação da política dominante.

O entendimento de que a *gestão democrática* se refere a um conjunto de deliberações e ações planejadas e permanentemente avaliadas, voltadas aos interesses da maioria dos agentes sociais envolvidos, que não deve reduzir-se a um aspecto da organização social e política, mas estar voltada para o pleno desenvolvimento humano, construídas e controladas,

no caso da educação, pela totalidade da comunidade escolar em suas diferentes competências, articulada com o conjunto as políticas públicas e com a sociedade mais ampla, apesar de não ser a concepção *hegemônica*⁹ (ou seja, não está em posição de domínio no panorama educacional global), é a defendida pelo pensamento pedagógico comprometido com os interesses das camadas populares e com a transformação em direção a uma sociedade mais justa e igualitária, e é essa a referência adotada nessa dissertação como *mudança*.

O termo *participação* está associado quase que naturalmente aos processos de gestão democrática. Adotei, em relação a este termo, a conceituação feita por Bordenave (1994) e Demo (1999), apresentada no Capítulo II. Este último autor concebe a *participação* como eixo político das políticas sociais¹⁰. Não repetirei aqui seus postulados, apenas enfatizo sua característica processual, bem como algumas dificuldades no desdobramento desse processo: tendências historicamente construídas em nossa sociedade à dominação e à hierarquia, inexistência de uma cultura de participação, e a presença mais atual, em função de todas as transformações sociais, culturais e econômicas globalmente implementadas, de tendências que reforçam o individualismo, dando espaço para a participação passiva, enquanto atitude de consumo.

A compreensão de participação enquanto *conquista*, enquanto *tomar(sua) parte*, foi importante neste trabalho na análise do protagonismo exercido pelo Estado na proposição de políticas de democratização. no sentido de que para promover a participação, este deverá regular-se a si mesmo, à sua histórica função em defesa dos interesses dominantes, superando a idéia de participação como concessão limitada a determinadas dimensões dos processos de gestão.

Dentre os diferentes conceitos atribuídos ao *Estado*, desde a concepção liberal de que ele é a encarnação do interesse geral da sociedade, mediando a relação entre indivíduo como pessoa privada e como cidadão, ou a concepção marxista de que o Estado é o defensor dos interesses da propriedade, portanto instrumento de uma classe dominante (BOTTOMORE, 1984), adotei a concepção de Estado enquanto arena de conflitos e interesses divergentes, que julguei ser apropriado para a análise do objeto de estudo:

⁹ A adjetivação *hegemônica* decorre do conceito *hegemonia*, cujo significado adotado nesta dissertação é de *posição de domínio*, com dois traços semânticos concomitantes, que se atualizam de forma ambígua e contraditória: dominação (coerção) e liderança (convencimento).

¹⁰ “esforço planejado de reduzir desigualdades sociais, quando entendidas como propostas do Estado”(DEMO, 1999, p. 6).

Por esta lógica, o Estado não é só local de organização do poder pelos grupos dominantes da classe capitalista para manipular e reprimir as classes subalternas, mas também o lugar de conflito organizado pelos movimentos sociais de massa para influenciar os planos de ação do Estado, para ganhar o controle dos aparelhos do estado e dos aparelhos políticos fora do Estado.

Assim, o estado capitalista é uma condensação material da relação de conflito entre classes e frações de classes. (FORTUNA, 1999, p. 161).

O conceito de *poder*, que atravessa os demais conceitos, cujas possibilidades de expressá-lo/ concebê-lo são bastante extensas, é entendido aqui enquanto o exercício (através de diferentes mecanismos - entre eles a linguagem) de autoridade, do direito de deliberar, que atua “no complexo conjunto de relações e práticas através das quais os indivíduos constroem suas experiências subjetivas e assumem uma identidade em suas relações sociais.” (POPKEWITZ, 1997, p. 22). Nesse espaço social alguns grupos estabelecem com outros relações de domínio, na medida em que determinados interesses e agentes sociais surgem para dar direção às práticas do momento.

Tendo em vista que o cenário abordado é caracterizado enquanto espaço público, o poder será focado no seu sentido **político**, ou seja, recuperando o sentido etimológico (DUROZOI E ROUSSEL, 1999) do adjetivo – *polis: a cidade* – que qualifica o que está relacionado à vida coletiva de um conjunto de cidadãos.

Um aspecto do poder que me parece também importante analisar é a sua linguagem. Balandier chama a atenção para este que é “não é apenas um dos meios do poder, mas parcialmente sua substância.”(1997, p.102). Estes dois aspectos do poder – *política e linguagem* - estão intimamente relacionados:

O poder político [exercício de autoridade e de domínio no cenário público] mostra-se pela linguagem que usa, pela qual tenta obter o consentimento [...]. Deve efetuar uma marcação lingüística, age não só por imagens e símbolos, mas por palavras que lhe são próprias. [...] as palavras e os silêncios são uma parte da substância a que recorre o poder.[...] O que permite ao discurso político ter em algumas circunstâncias um conteúdo pobre e repetitivo – porque a maneira de dizer importa primeiro – e de ser carregado de ambigüidade, porque a polissemia possibilita múltiplas interpretações, mascara as diferenças e as divergências de interesses.”(BALANDIER, 1997, p. 100).

A apresentação realizada neste segmento buscou compor o referencial teórico em seus principais conceitos e abordagens. A seguir, apresento os aspectos mais específicos de metodologia, que estão aqui intimamente ligados aos aspectos teóricos e aos interesses dessa investigação.

Investigação qualitativa

A investigação qualitativa está caracterizada não só pelo que é referido nas teorias de metodologia em relação à análise qualitativa em detrimento da quantitativa, mas pela necessidade de levar em conta a não neutralidade das investigações, ainda que científicas. Ou seja, o reconhecimento da não-neutralidade da ciência, e dos “elementos” envolvidos na sua elaboração: o pesquisador e o objeto de pesquisa. Considerar esses aspectos é algo fundamental no sentido de não se buscar produzir *efeitos de certeza*, mas conceber a pesquisa como instrumento de ampliação da compreensão dos fenômenos.

Os aspectos teóricos e metodológicos são, neste caso, indissociáveis. A opção pela coleta de informações através de *depoimentos*¹¹ foi no sentido de realizar um trabalho de *memória* que, diferente do que se pode (pretende) colher na mídia e nos atuais processos de registro dos acontecimentos, revelou não só as lembranças, mas concepções do mundo, opiniões, o movimento das lembranças a partir do concebido/ vivido no momento presente. O interesse foi justamente poder colher e confrontar a diversidade/ convergência de informações presentes nas várias *memórias* produzidas.

Neste sentido, já foi referido que a análise do discurso concebida por Michel Pêcheux propõe uma reflexão sobre o discurso “que aceita o desconforto de não se ajeitar nas evidências e no lugar já-feito” (ORLANDI, 1990, in PÊCHEUX, 1997, P. 9), levando em conta as suas contradições. Como a pretensão desse trabalho foi, em certo sentido (pois se trata da análise de período recente), *fazer história*, o trabalho com os depoimentos e com os documentos, mediado pela análise do discurso, pretendeu entrecruzá-los, compará-los, a fim de produzir o estranhamento e o distanciamento necessários para a produção de uma abordagem das múltiplas dimensões e desdobramentos presentes no período analisado.

¹¹ Nas entrevistas – assim estou chamando os “encontros” que tive com pessoas que falaram de suas experiências – o depoimento era desencadeado pela enunciação do interesse dos meus estudos, interpelando ao interlocutor falar de sua experiência; busquei não intervir com perguntas elaboradas previamente, mas colocando algumas questões a partir da fala do entrevistado na relação com os interesses da dissertação.

Coleta do material

Na coleta de material escrito, busquei recolher documentos que estivessem ligados aos “acontecimentos” marcantes do processo, tais como as legislações que os regulamentam, e também os que propunham concepções, como textos de enunciado político, elaborados pelos diferentes atores: SMED/órgão central, professores, Conselho Municipal de Educação, ATEMPA, etc., elegendos para análise os mais significativos, no sentido de apresentarem uma tendência ou um aspecto específico, porém importante.

Na coleta dos depoimentos orais, realizados através de gravação e de registro escrito, com transcrição de trechos escolhidos, elegi personagens que atuaram/atua em diferentes “lugares” deste cenário:

- Representantes dos segmentos nos Conselhos Escolares: pais, alunos, professores e funcionários;
- Diretor de escola;
- Assessores da Secretaria Municipal de Educação;
- Membro do Conselho Municipal de Educação;
- Dirigentes a ATEMPA.

A coleta foi realizada, portanto, nestas duas “materialidades”, sem a pretensão de obter uma grande quantidade de material, mas buscando também um recorte qualitativo/significativo. Gostaria de apresentar ainda as questões que nortearam a pesquisa.

As questões da pesquisa

Buscando perceber os aspectos de *reforma* e *mudança* na trajetória da gestão democrática na rede municipal de Porto Alegre, os diferentes arranjos que compuseram – e seguem compondo – esse processo, destaquei algumas questões:

- Quais os “acontecimentos” relevantes nessa trajetória?

- Que personagens sociais mantêm sua posição de domínio, orientando as práticas, nos diferentes momentos desse processo?; há alternância/ reversão destas posições de domínio?
- Quem são os principais agentes sociais desse movimento?
- Quais são os principais espaços, instrumentos e estratégias utilizadas para a construção de suas proposições?
- Que práticas podemos identificar como significativas, no sentido da democratização da gestão da escola e do sistema?
- Qual a relação, ou “distância”, entre o “concebido” e o “vivido”?

Essas questões foram utilizadas como “fio condutor” tanto na coleta quanto na análise dos dados da pesquisa, bem como no diálogo com outros aspectos que surgiram no transcorrer desses dois momentos.

Ao finalizar este capítulo, ainda que pareça desnecessário, gostaria de fazer referência a um outro elemento que considero importante explicitar, considerando os pressupostos da investigação qualitativa: não obstante a seriedade, disciplina teórico-metodológica e dedicação que empreendi nesse trabalho, estou certa de que todas as “descobertas” realizadas, todo o conhecimento que pode ser produzido tem um caráter provisório e relativo, ou seja, é a escrita de um determinado sujeito, realizada em determinado contexto histórico, que também é personagem desse processo, não só como pesquisador, mas pertencente a um segmento na rede municipal de ensino e que ocupou diferentes lugares: na sala de aula, em Conselho Escolar, na Associação dos Trabalhadores em Educação de Porto Alegre, na direção de escola e na assessoria da Secretaria Municipal de Educação, estando portando, “enredada” neste contexto.

Realizei um esforço para que esses fatores implicassem na qualificação do trabalho, pois tentei assumir uma atitude de diálogo e “curiosidade científica”, não no sentido de neutralidade em relação aos acontecimentos e a minha postura social, mas no reconhecimento da complexidade desses processos, do *outro* enquanto agente social com interesses e convicções diferentes, evitando afirmações preditivas ou ideologizadas. Desejo, a partir dessa postura, que esse trabalho realizado contribua na construção do conhecimento na linha de pesquisa na qual se insere.

Capítulo II

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: CONCEITOS, HISTÓRIA E IMPLICAÇÕES

A gestão escolar (e da educação em geral) é um elemento dentre outros incluídos no contexto das políticas educacionais, que por sua vez são decorrentes, conforme já foi dito, de diferentes concepções sobre a organização do espaço público. Neste sentido, é importante introduzir ainda que sucintamente no contexto dessa dissertação as matizes do debate democrático relativo à organização social desenvolvido no último século.

Santos (2002), ao analisar as teorias e práticas da democracia, apresenta, através de outros autores, duas variações conceituais que enfrentaram-se no século XX (e seguem em confronto no início deste século), forjadas na disputa de duas diferentes concepções do mundo. Valendo-me de sua análise, aponto esquematicamente estes dois viéses e seus respectivos referenciais:

De um lado, a concepção que C. B. MacPherson batizou de liberal-democracia (MACPERSON, 1966) e de outro lado uma concepção marxista de democracia que entendia a auto-determinação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte de cidadãos entendidos como indivíduos-produtores (PATEMAN, 1970). (Id. Ib., p.43-44).

Desse enfrentamento surgiu uma forma hegemônica de democracia, chamada democracia liberal, cujas características são: ser um método ou arranjo para chegar-se a decisões políticas e administrativas, ou um conjunto de regras para formação do governo representativo, através do voto. Neste modelo, o eleitorado é homogeneizado e o centro do debate são as normas do processo democrático, reduzido às eleições de elites políticas. A

partir da justificativa de que, pela complexidade social, pela vulnerabilidade das massas à manipulação, pela necessidade de especialistas nos processos administrativos, pela inevitabilidade (e necessidade) do controle pela burocracia da política, pela capacidade da *representatividade* em evidenciar tendências dominantes, muitos defendem que a única forma possível de democracia em grande escala é a democracia representativa, a qual, através do consenso, autoriza uma elite a governar em nome de um todo idealmente homogêneo.

Também se produziu, a partir das mesmas questões sobre a possibilidade democrática, uma concepção contra-hegemônica, participativa e popular, entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana, construída histórica e culturalmente, que deve reconhecer e lidar com as diferenças, ser inclusiva das minorias e das múltiplas identidades, implicar na ruptura com as tradições e buscar a instituição de novas determinações. Enfim, a concepção de que a convivência humana deve ser mediada por uma “gramática democrática”, provocadora de rupturas positivas e indeterminações, através do exercício coletivo e participativo do poder político, que possa seguir avançando para novos estados desejados de sociedade.

Muito embora esta segunda tendência sobre a questão democrática, dentre as apontadas e comentadas por Santos (2002), tenha seus fundamentos no marxismo, pois, conforme Bottomore (1984), desde seus primeiros escritos Marx comprometeu-se com a democracia direta, criticando o princípio da representação e a democracia burguesa (ainda que não tenha tratado das questões procedimentais em relação à vivência da democracia direta e tenha sido sensível às possibilidades abertas pelas contradições da democracia burguesa), há críticas em relação às vivências concretas decorrentes do marxismo, ou seja, às experiências do socialismo real em alguns países, inspiradas nas doutrinas trotskistas e leninistas¹², que defendiam a ditadura do proletariado¹³ como estágio transitório ao socialismo, no qual a suspensão das liberdades democráticas burguesas era aceitável.

Forjou-se, a partir da análise das experiências do socialismo real e suas inspirações teóricas fundadas no determinismo histórico, a tese de incompatibilidade entre marxismo e democracia, fortalecendo a defesa da democracia liberal como única possível, restando, portanto, como única via de avanço democrático o seu aperfeiçoamento instrumental. Tese

¹² Desenvolvidas por Trotski e Lênin, teóricos e ativistas da Revolução Russa (1916), inspirados no marxismo.

¹³ Conforme Bottomore(1984), analisando a conceituação de Marx, a ditadura do proletariado seria um estágio intermediário ao socialismo, conquistado pela luta de classes, no qual haveria o desmantelamento do aparato estatal e o exercício da hegemonia pela classe operária, uma forma de governo na qual a classe operária se autogovernaria, substituindo o aparelho estatal.

contestada por Guimarães (1999), que condena uma conexão direta entre os desdobramentos autoritários da Revolução Russa e a obra de Marx, cujas interpretações deterministas seriam fruto de uma ampliação forçada e unilateral de suas reflexões, impasses e silêncios.

E é só na ótica dessa interpretação forçada que o marxismo seria incompatível com a democracia. Guimarães (ib.) conclui que “a cultura do marxismo forneceu contribuições relevantes à concepção e à prática da democracia” (p. 258), já que projetou o tema da igualdade social e foi tensionadora da universalização de direitos sociais e políticos básicos, através dos movimentos sociais que inspirou. Portanto, interpretações renovadas do marxismo, apartadas do determinismo histórico e revitalizando sua vocação humanista e emancipatória, poderiam, segundo o autor, fundamentar um projeto democrático alternativo à democracia liberal.

Após essas considerações sobre a herança marxista presente na alternativa participativa e popular da democracia, gostaria de apontar que, às concepções que apresentei, baseada em Santos (2002), está necessariamente implicada, principalmente em relação a última, a questão da *participação*, conceito que também pretendo abordar de maneira breve, a partir de alguns referenciais teóricos.

A articulação entre os dois conceitos é afirmada na proposição de Bordenave (1994): “democracia é um estado de participação”. A democracia participativa:

[...] seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “tem parte” real na sua condução e por isso “tomam parte” – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual “se sentem parte”. (idem, *ibidem*, p. 23).

A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as conseqüências as decisões cá embaixo.” (idem, *ibidem*, p. 34).

Segundo esse autor, a participação é uma necessidade humana, e no atual contexto retoma posição de centralidade, por razões surpreendentes:

[...] estão a favor dela tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores tradicionalmente não muito favoráveis ao avanço das forças populares.

A razão, evidentemente, é que a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns. (BORDANAVE, 1994, p. 12).

Difícil acreditar, retomando uma “máxima da sabedoria bíblica” que diz: “*ninguém pode servir a dois senhores*”, de que a mesma *participação* sirva para fins antagônicos. Neste sentido, é importante frisar que há “*participações*” e “*participações*”. Conforme Popkewitz (1997), em sua análise sobre as reformas educacionais em Wisconsin, EUA, a *retórica da participação*, em muitos casos, substitui as *práticas de participação democrática*.

Isso é possível através da redefinição estreita da noção de democracia, na qual a participação de diferentes atores envolvidos consiste em aplicar as regulamentações e interpretações administrativas que parecem surgir de *ninguém*, mas que têm sua elaboração centralizada no Governo ou em determinado setor da sociedade. São utilizadas estratégias de controle, regulação e convencimento que acabam por produzir o *confinamento* da democracia a uma prática que não questiona *quem delibera*, mas sim, conforma-se com a aplicação e fiscalização das deliberações.

Ao conceituar o termo *participação*, Bordenave (1994) nos diz que três idéias compõem seu significado: **fazer parte, tomar parte e ter parte**. A idéia de pertencimento, ou seja, de fazer parte, pode estar associada a uma atitude passiva, na medida em que o indivíduo não “toma parte” nos processos deliberativos de seu grupo (em nível micro e macro¹⁴) de pertença, ou que não se sente “tendo parte” no coletivo ou em suas decisões.

Neste caso “são questões-chave na participação num grupo ou organização: qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões; quão importantes são as decisões de que pode participar.” (BORDANAVE, 1994). Portanto, os processos participativos podem ter diferentes graus e níveis, conforme o acesso às informações, a implicação direta – ou não – nas decisões, a própria natureza das decisões, e finalmente, a possibilidade de execução e avaliação em todo o processo.

¹⁴ A participação, enquanto algo inerente aos sujeitos, dá-se tanto em grupos primários – nível micro - (família, amizade, vizinhança, etc.) como em grupos e movimentos mais amplos (associações, partidos políticos, luta pela paz, pelos direitos humanos, lutas de classe, movimentos anti-discriminatórios, etc.).

A participação sofre condicionamentos de diversas ordens, tais como interesses e características subjetivas dos indivíduos, interesses econômicos de indivíduos ou grupos, questões de estrutura social e contexto histórico, enfim, “as condições da participação no mundo atual são essencialmente conflituosas e a participação não pode ser estudada sem referência ao conflito social.”(idem, *ibidem*, p. 41). A dinâmica da participação *trabalha* nesta trama de elementos favoráveis com outros desfavoráveis, que vão constituir a singularidade dos processos participativos.

Outros autores tiveram preocupação em refletir sobre a participação, pela importância que assumiu na retórica das reformas. Incluo apenas mais algumas reflexões propostas por Demo (1999), em função de sua pertinência neste texto, no momento posterior da análise do processo em Porto Alegre, por compor o eixo político das políticas públicas, e pelo papel do Estado no desencadear desses processos:

É através dela [da participação] que promoção se torna autopromoção, projeto próprio, forma de co-gestão e autogestão, e possibilidade de auto-sustentação. Trata-se de processo histórico infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe somente na medida de sua própria conquista. (Id. *Ib.*, 1999, p.13).

Muitas propostas participativas servem para camuflar novas e sutis repressões. Particularmente iniciativas do governo, mas também da universidade, prestam-se tendencialmente a isto. Não é, assim, que o governo seja por definição incapaz de promover a participação. Mas terá tanto mais condições para tal, quanto mais tomar a sério sua tendência controladora. (Id. *Ib.*, p. 20).

Estes limites apontados por Demo (*ib.*) são importantes quando consideramos experiências locais cuja tradição aponta para uma baixa intensidade organizativa da sociedade, e quando o Estado se coloca como propulsor de processos participativos na gestão pública.

Após este panorama geral sobre *democracia*, no qual se insere o campo da educação de maneira privilegiada, pela sua já comentada importância na regulação, formação e inserção dos indivíduos em outros espaços sociais, que se dá sempre de maneira conflitiva, em presença de elementos em disputa, passo à abordagem mais específica da democratização da educação e da gestão democrática do campo formal da educação.

Gestão democrática da educação e democratização da educação

No discurso pedagógico, a gestão democrática da educação formal está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação. Esses processos devem garantir e mobilizar a presença dos diferentes atores envolvidos nesse campo, no que se refere aos sistemas, de um modo geral, e ao nível micro, das unidades de ensino.

Também a democratização do acesso e estratégias globais que garantam a permanência na escola tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social¹⁵ dessa educação universalizada, são questões que, via de regra, estão relacionadas a esse eixo e muitas vezes originaram a luta pela gestão democrática, ainda que colocadas como “pano de fundo”, enquanto elementos decorrentes ou associados à descentralização do poder deliberativo na gestão educacional.

Propor e implementar a gestão democrática significa prever e usar mecanismos que viabilizem, incentivem e mobilizem a participação ativa de todos os interessados nas definições referentes à educação, redefinindo o papel do Estado e da própria sociedade civil, que passa a apropriar-se deste espaço público concreto da vivência educativa: a escola e o sistema de ensino; bem como garantir o acesso e permanência da população a níveis elementares ou básicos, segundo o ponto de vista de alguns, ou a todos os níveis da educação formal, segundo a proposição de outros, variando a opinião sobre o tipo de educação a ser oferecida, em termos de “conteúdo” e recursos, ou seja, de organização curricular concebida enquanto ordenamento geral, considerando o público a quem se destina, “recortado” por questões que obviamente já são dispositivos de classificação, desigualdade e exclusão na sociedade mais ampla: aspectos sócio-econômicos, de gênero, ou relacionados a aspectos étnicos.

¹⁵ Conceito que se contrapõe à “qualidade total” (medida por padrões de adequação ao *mercado*), buscando padrões de adequação aos interesses da maioria da população, conforme Machado (1999).

Esta proposta está presente hoje em praticamente todos os discursos da reforma educacional no que se refere à gestão, constituindo um “novo senso comum” neste setor, a partir do reconhecimento da implicação da educação na democratização e regulação da sociedade mais ampla e da necessidade de uma nova abordagem no trato da diversidade do cenário social, ou mesmo pela necessidade do Estado *sobrecarregado* (BARROSO, 2000) em “aliviar-se” de suas responsabilidades, transferindo poderes e funções para o nível local, descentralizando e desburocratizando os processos administrativos.

Ao serem tomadas em nível teórico mais amplo, as diversas proposições de gestão democrática, ou mesmo de descentralização da gestão, podem parecer idênticas ou muito similares, até porque são produzidas através de um discurso (e de silêncio!) ambíguo, muitas vezes vago e difuso. Mas assumem, em cada tempo e local, rumos e práticas bastante diferenciadas, pois, se enquanto formulação política idealizada, estão mais livres da intrincada rede de relações sociais, ao tomar concretude conformam-se à correlação de forças dos atores e dos movimentos e vão sendo desdobradas através dos caminhos possíveis em cada contexto. Passo a apresentar algumas possibilidades de compreensão da gestão democrática.

Arroyo (1979) critica a introdução, nas reformas educacionais que se referem ao âmbito administrativo, de modelos e métodos tidos como válidos na administração de empresas privadas, de cunho racionalizante e tecnicista. Essas reformas, segundo ele, apostam na modernização administrativa como solução para os problemas da educação e querem desvincular o sistema escolar do funcionamento mais amplo da sociedade, além de transformar a educação, que é um bem social, em mercadoria. A modernização passa pela adoção de estratégias de descentralização administrativa.

Essa concepção foi recentemente “inovada” com o movimento da “qualidade total” em educação (RAMOS, 1994). Em função do novo padrão de acumulação do capitalismo, o qual desencadeou uma profunda reestruturação produtiva vivenciada em nível mundial, que determina novas formas de relação entre Estado e sociedade, (KUENZER, 2000), o campo da educação também foi recoberto com a idéia de qualidade com menor custo e maior flexibilidade. A democratização de gestão, nessa perspectiva, passa pelo estabelecimento de uma participação circunscrita à efetivação desse modelo, ou seja, planejamento, execução e avaliação conforme os padrões de produtividade empresarial aplicados à educação.

Essa aproximação da gestão da educação de modelos empresariais de administração, funcionando como mera reprodutora da lógica de *mercado*, é criticada não só por Arroyo

(1979), mas por muitos educadores que consideram essa uma lógica nociva e perversa, distanciada do compromisso social da educação, conforme expressa Paro:

A administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo. Se administrar é utilizar racionalmente os recursos para a realização de fins determinados, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma e alcançá-los. (PARO, 1998, p.7).

Em contrapartida a essa perspectiva de educação reduzida às leis do *mercado*, desenvolveu-se a idéia de educação comprometida com a transformação social, com a superação da maneira como se encontra a organização da sociedade, caracterizada pela predominância da hierarquização, da exclusão e desigualdade política, econômica e social, com a posição de domínio exclusiva e contínua de determinados grupos. A concepção de gestão educacional decorrente tem como premissa o compromisso da escola pública com as comunidades onde está inserida e a quem serve:

É nesse sentido, portanto, que vejo a necessidade de a escola organizar-se democraticamente com vistas a objetivos transformadores (quer dizer: objetivos articulados aos interesses dos trabalhadores). [...]

É assim que penso a utopia de uma escola participativa. Ou seja, no sentido de que, aceita a necessidade, ou imprescindibilidade, da participação efetiva dos trabalhadores nas decisões que dizem respeito à educação de seus filhos, procura-se identificar as condições de possibilidade dessa participação e buscam-se os mecanismos necessários à distribuição de autoridade no interior da escola, de modo a adequá-la ao mister de – ao mesmo tempo que procura formas democráticas de alcance dos objetivos educacionais a ela inerentes – constituir-se em mecanismo de pressão junto ao Estado e aos grupos detentores do poder, para que sejam propiciadas as condições que possibilitem seu funcionamento e autonomia. (id. Ib., p. 12 -14).

Paro (ib.) alerta também para a necessidade, a fim de constituir-se a gestão democrática, da participação efetiva da comunidade nos processos deliberativos, pois quando há a restrição de participação às pessoas que atuam no âmbito do Estado, a gestão escolar resume-se em mero arranjo entre os funcionários públicos para o atendimento de interesses corporativos, que via de regra não coincidem com os interesses da população usuária. O autor

aponta ainda a importância dessa gestão participativa na escola para a superação da democracia liberal, que por reduzir a participação às eleições, acaba servindo aos interesses de grupos minoritários e elites políticas, em detrimento das necessidades da maioria da população.

O entendimento de gestão democrática adotado nessa dissertação, enquanto processo de *mudança*, não se identifica com todo e qualquer dos processos de descentralização existentes, que Barroso (2000) mais bem conceitua de “territorialização das políticas educativas”, pois nem sempre confluem em descentralização de poder, criando, ao contrário, possibilidades maiores de controle pelo poder central:

O conceito de territorialização é utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da acção política. (Id. Ib. p.14).

Nestes processos de territorialização, Barroso (ib.) também evidencia a presença e o confronto de lógicas e objetivos distintos: a introdução de uma lógica de mercado, tornando-se, em última instância, uma forma de privatização do ensino público; a transferência para a periferia da gestão das contradições que o centro não pode resolver; a transferência para o âmbito local, controlada pelo Estado, da administração de políticas determinadas centralmente; ou, ao contrário, a apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais, baseada na mobilização de diferentes atores no empreendimento de uma ação coletiva.

Os aspectos de *mudança* na gestão educacional, adotados neste trabalho, estão ligados a essa última lógica apontada no parágrafo anterior. Ainda que tramada com as outras lógicas, para a caracterização da *mudança* na gestão democrática, deve ser ela a direção predominante. Reafirmando a citação de Paro apresentada anteriormente, no caso de uma rede pública de educação, a gestão não pode resumir-se à direção dada pelo funcionalismo público, tampouco caracterizar-se pela transferência do Estado à comunidade do financiamento da educação. Gutierrez e Catani (2000) nos alertam para essa “confusão” que acontece com muita frequência, em nome da gestão democrática:

[...] transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo a ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população.(GUTIERREZ e CATANI, 2000, p. 63.).

Outra questão bastante recorrente no espectro do debate da gestão democrática é o conceito de *autonomia*. Mesmo parecendo uma evidência, no sentido de que a gestão democrática é quase um sinônimo desse termo, podendo ser vista como causa, efeito, ou natureza mesma da democratização da gestão, é uma questão que se apresenta de forma bastante complexa, considerando o cenário multifacetado da educação pública, organizada a partir de variados agentes, elementos, interfaces e interdependências. Em geral, esse “valor” (a autonomia) é invocado e reivindicado sempre que, nos processos mais gerais, os interesses e opiniões singulares parecem estar sendo desrespeitados. Isso porque, em parte, há um senso comum em torno da noção de autonomia relacionado com liberdade total ou independência total, que necessita ser discutido e problematizado. Os autores já citados, Gutierrez e Catani, abordam essa questão, apoiando-se em outro autor:

A primeira impressão que a palavra autonomia nos passa é a de uma soberania ilimitada, com uma forma de organização e gestão independente de qualquer tipo de limite ou restrições externas. Em termos jurídicos, porém, o conceito de autonomia não tem essa significação. “A autonomia não significa independência ou soberania. Seu exercício, embora pleno, restringe-se a esferas específicas previamente delimitadas pelo ente maior, dentro das quais e para as quais são produzidas pelo ente autônomo normas próprias e integrantes do sistema judicial global”. (Ranieri, 1994). (GUTIERREZ e CATANI, 2000, p. 65)

Aponta-nos no mesmo sentido Barroso (2000), enfatizando o caráter relativo e interdependente do conceito de autonomia:

O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a “independência”. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa)

pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico e social, de acordo com suas próprias leis. (BARROSO, 2000, p. 16).

Este carácter relativo e interdependente apontado no conceito de autonomia cria a necessidade de que ela seja cuidadosamente trabalhada e construída nessa rede de interdependência, pois as fronteiras entre a implicação com outras esferas e a centralização escamoteada podem ser tênues. Portanto, os limites e patamares da autonomia devem ser constantemente negociados e acordados entre os diferentes níveis e atores de um sistema e entre sistemas, por exemplo, de forma que estes próprios limites e pontos de interdependência sejam construídos democraticamente, distanciando-se assim de uma autonomia “decretada”.

Outro aspecto fundamental dentre as considerações acerca da vivência da autonomia em um determinado espaço (como a escola, por exemplo) é a necessidade de levar em conta o seu carácter relacional, conforme reforça a citação a seguir:

Importa, ainda, ter presente que a “autonomia da escola” resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber gerir, integrar e negociar. A autonomia da escola não é autonomia dos professores, ou a dos pais, ou a dos gestores.

A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local. (BARROSO, 2000, p. 17).

Pensar a gestão democrática da educação é refletir sobre um conjunto de elementos implicados entre si – democratização do acesso, permanência, democratização do saber, participação nos processos de planificação e decisão, relações de autonomia – e sua inserção em um projeto mais amplo de democratização da sociedade, do qual a educação é constitutiva e constituinte. É essa constelação de fatores e implicações que vão orientar escolhas (nem sempre manifestas nos discursos oficiais) que, muito embora se apoiem na configuração atual das reformas educacionais que têm por base o princípio da flexibilidade e descentralização, tomam um rumo bastante diferente conforme os fundamentos de continuidade ou ruptura com

o atual modelo societal hegemônico. Ou seja, atender às exigências do novo padrão de acumulação capitalista decorrente da globalização da economia, que aprofunda e gera processos de desigualdade e exclusão social, ou investir na construção de uma nova sociedade, mais justa e igualitária.

A gestão democrática demanda, para sua operacionalização, conforme as diferentes escolhas decorrentes de fatores que já foram comentados, um conjunto de instrumentos e medidas que, no encontro com o *já-vivido* nas escolas, nas redes e nos sistemas, vai configurando as possibilidades de cada local. Estes instrumentos e medidas serão apresentados no segmento desse capítulo.

A implementação da gestão democrática: instrumentos e práticas

A vivência da gestão democrática educacional em geral organiza-se através da combinação e articulação de processos que mesclam democracia representativa com democracia participativa. Ou seja, há instrumentos e instâncias formais que pressupõem a eleição de representantes, a partir do compromisso com um (ou mais de um) determinado segmento da sociedade civil ou, mais especificamente, da comunidade escolar (pais, funcionários, professores, estudantes). Mas há também o estabelecimento de estratégias e fóruns de participação direta, articulados e dando fundamento a essas representações.

Dentre os mecanismos ou instrumentos de representação da gestão democrática no âmbito da unidade escolar, em geral estão elencados o provimento da função de diretor das unidades de ensino e a constituição de órgão representativo dos segmentos escolares (pais, professores, funcionários e estudantes). No âmbito de rede ou dos sistemas, há a constituição de Conselhos de representação, com caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador. Estes elementos são normatizados através de leis que expressam desejos, intenções, concepções e/ou práticas já constituídas, conforme as diferentes trajetórias e correlações de forças presentes em cada local, que configurarão características e combinações singulares. As leis também regulamentam o funcionamento global dos sistemas, definindo competências dos diferentes atores, entre outras questões.

Também a constelação composta por diferentes aspectos da gestão escolar – dimensão administrativa, pedagógica e financeira – é recoberta e organizada por um conjunto de

normatizações tanto informais, inferidas na prática cotidiana, como formais, ou seja, leis e diretrizes que buscam orientar esses elementos constitutivos da gestão.

No Brasil, a escolha do diretor, conforme Padilha (1998) se dá: através da tradicional *nomeação* pelo poder público, dificilmente aceita como “democrática”, ainda que associada ou precedida de lista de candidatos indicada pela comunidade escolar; através de *concurso público*, realizado por provas e/ou títulos, a fim de evitar clientelismos, ou influência do poder executivo; pela *eleição*, justificada pelo caráter político da gestão escolar e pela demanda de participação da comunidade, organizada ou de maneira indireta, através de Colegiado ou Conselho Escolar, ou de maneira direta, com voto universal ou proporcional. Neste caso há o estabelecimento de “peso” dos votos de cada segmento escolar no cômputo final. Ainda há o chamado *esquema misto*, que combina um sistema de provas e avaliação com processos de eleição pela comunidade.

Padilha (ib.), valendo-se de Paro (1998) avalia que, dentre essas possibilidades, a eleição é a forma mais democrática, pois a nomeação, mesmo com alguma participação da comunidade, tende aos critérios político-clientelistas. O concurso, ainda que coíba o apadrinhamento político, acaba sendo democrático apenas para os candidatos, já que o diretor escolhe a escola, mas a escola não escolhe o diretor, desvestindo esse processo do seu caráter político. No caso do esquema misto, também a comunidade tem o seu poder deliberativo bastante reduzido nos processos de qualificação dos candidatos através de provas e avaliações. Portanto:

Baseada na manifestação da comunidade escolar, a eleição se caracteriza pelo voto direto, representativo, por escolha uninominal, ou ainda, por escolha por meio de listas tríplexes ou plurinominais. As experiências com esse tipo de escolha têm mostrado que tal critério favorece a discussão democrática na escola e acaba implicando maior distribuição do poder para as instâncias da base da pirâmide estatal. (id. Ib., p. 70)

Em plena concordância com essa posição expressa-se Dourado (2000), argumentando que “a administração escolar, por não se resumir à dimensão técnica, mas por configurar-se em ato político” (p.83), deve contemplar a participação da comunidade, o que está prejudicado na modalidade de concurso. Mesmo assim, alerta que a eleição, enquanto canal legítimo na luta pela democratização da escola, tem suas limitações ligadas ao sistema

representativo. Neste sentido, ela deve estar ligada a processos de democratização com participação direta:

Não queremos, todavia, imputar à eleição, por si só, a garantia da democratização da gestão, mas referendar essa tese enquanto instrumento para o exercício democrático. A nosso ver, é fundamental ampliarmos os horizontes da democratização da gestão, enfatizando, conjuntamente, a forma de escolha e o exercício da função, de modo a não incorrerem nos riscos de uma pretensa neutralidade frente às modalidades de escolhas – normalmente autocráticas. Assim, a forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta. Neste contexto, visualizar a eleição como ação terminal é incorrer no equívoco de se negar o caráter histórico do processo, pois a eleição deve ser vislumbrada como um instrumento a ser associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares. (DOURADO, 2000, p. 85).

O canal de participação mais sistemática da comunidade escolar na gestão escolar se dá pela constituição de órgãos representativos. Os chamados: *Colegiado de Escola* ou *Conselho Escolar* são compostos da representação de todos os segmentos escolares mais o diretor como membro nato. Nestes órgãos podem variar as funções (deliberativa, consultiva ou fiscalizadora), o âmbito de atuação (pedagógico, administrativo ou financeiro), e o número de assentos de cada segmento escolar (composição paritária ou de domínio de algum(s) dos segmentos). Estes aspectos estarão conformados nas legislações locais, nos regimentos escolares e regimentos internos dos próprios órgãos.

Em Porto Alegre, anterior à instituição dos Conselhos Escolares, desenvolveu-se a experiência dos Colegiados, órgão de composição não paritária – com cem por cento (100%) de participação dos professores, número absoluto que servia de referência para o assento dos outros segmentos, que participavam com vinte e cinco por cento (25%) do total de docentes. Esse órgão tinha apenas três encontros anuais, e as deliberações, em geral, expressavam a hegemonia dos professores, limitando o conceito de democracia e participação já comentados nesse trabalho. Os Conselhos Escolares, tanto na experiência local como em nível geral, vieram na tentativa de superar esses limites. De acordo com Ciseki (1998), o Conselho Escolar é um importante canal potencializador da participação no âmbito da escola:

O Conselho de Escola – um colegiado formado por pais, alunos, professores, diretor, pessoal administrativo e operacional para gerir coletivamente a escola – pode ser esse espaço de construção do projeto de escola voltado aos interesses da

comunidade que dela se serve, proporcionando o exercício da cidadania, o aprendizado de relações sociais mais democráticas, a formação de *cidadãos ativos*. Por meio do Conselho, a população poderá controlar a qualidade de um serviço prestado pelo Estado, ou seja, poderá definir e acompanhar a educação que lhe é oferecida. (id. Ib. p. 44).

Para funcionar nessa perspectiva, segundo Ciseki (ib.), os Conselhos, de composição paritária, devem respaldar-se em uma prática participativa, na qual haja a capacitação de todos os segmentos escolares (pais, professores, alunos, funcionários) no bojo dessa participação, e a preocupação permanente com a agilidade das informações, bem como com a transparência das negociações. Deve ser de natureza deliberativa, consultiva e fiscalizadora, no sentido de que possa dirigir/avaliar todo o processo de gestão escolar, e não apenas funcionar como instância de consulta.

O último elemento destacado, qual seja, a autonomia na gestão pedagógica/administrativa, também apresenta nuances significativas. São interdependentes das normatizações em nível mais amplo, bem como dependem dos limites estabelecidos por legislações e práticas locais, referentes ao conjunto de uma rede ou de um sistema. Esta proposição pode estar associada à descentralização financeira, na qual o governo nas suas diferentes esferas repassa para as unidades de ensino recursos públicos que ali serão gerenciados conforme as deliberações de cada comunidade escolar, ou o entendimento de que cada unidade de ensino deve construir mecanismos de captação de recursos (“apadrinhamento” por uma empresa ou entidade privada, taxas de matrícula, oferecimento de serviços, bares, eventos culturais, etc.), responsabilizando-se não só pelo gerenciamento, mas pelo provimento de recursos financeiros. Paro, (1998), valendo-se de conceitos de Oliveira (1994), refere qual *autonomia* da escola pública está a serviço das classes populares:

Não há dúvida de que é preciso mudar quase tudo na forma de operar das escolas, mas a condição primeira é provê-las dos recursos materiais e financeiros necessários para isso. Em articulação com essa medida, é preciso também dotar a unidade escolar da necessária autonomia administrativa e financeira em relação ao Estado. Não se trata entretanto da “autonomia do abandono” (Oliveira, 1994, p. 78-79), em que o Estado simplesmente se desincumbe de seu dever de financiar o ensino, deixando a escola a sua (má) sorte ou buscando soluções paliativas e parciais nas formas de privatização do ensino público que favorecem apenas os interesses particulares e restritos desta ou daquela empresa privada. A autonomia de que falamos exige a descentralização efetiva de todos os recursos que podem ser geridos pela escola, exigindo desta a prestação de contas direta ao Estado e criando mecanismos institucionais que viabilizem a fiscalização, pelos usuários, da aplicação dos recursos disponíveis. (Id. Ib. p. 109-110).

A autonomia da escola em todas as suas dimensões pode ser operacionalizada, conforme Padilha e Romão (1998), através do *planejamento socializado ascendente*, que prevê uma série de procedimentos organizados para tal: iniciando pela Carta Escolar, instrumento diagnóstico da realidade, organizam-se rodadas de assembléias da comunidade para, coletivamente, ir deliberando sobre os objetivos gerais, ações, definição de responsabilidades e avaliação. Também é a comunidade organizada que irá atuar junto ao Estado na conquista da sua autonomia e na garantia do financiamento da escola (Paro, 1998).

A participação dos segmentos na vida escolar também é concebida de diferentes maneiras: limitando a “natureza” de participação de cada segmento, ou seja, professores decidem sobre questões pedagógicas, pais participam nos eventos, às vezes como promotores de atividades visando a arrecadação de recursos financeiros ou em atividades de auxílio organizativo (mutirões de limpeza, consertos, jardinagem, monitoria de recreio, entre outras tarefas), funcionários sugerem estratégias para a melhoria na sua área e atuação e alunos fazem sugestões sobre as atividades pedagógicas, além de organizar atividades sociais e recreativas entre os alunos.

Esta é uma concepção bastante freqüente nas vivências de “gestão democrática”, associada a idéia de desresponsabilização do Estado e das elites do provimento da educação pública, sem abrir mão de seu controle e de sua lógica hierárquica, já naturalizada pelos diferentes atores do cenário educativo, conforme ilustram as falas de professoras em um encontro de formação docente relatado pelos autores:

Num determinado momento das exposições, uma diretora de escola pediu a palavra e fez um longo elogio à participação, apenas com uma ressalva: os pais analfabetos não poderiam opinar sobre a alfabetização dos filhos já que eles mesmos não eram alfabetizados. Complementando, outra colega manifestou a confiança em que cada um poderia participar a partir de sua própria experiência, ou seja, uma mãe que fosse faxineira poderia participar ajudando na limpeza da escola, e assim por diante... (GUTIERREZ e CATANI, 2000, p. 72).

No confronto com essa concepção há a proposta de participação de todos os atores do cenário educativo nos processos de planejamento, nas deliberações em nível administrativo, financeiro e pedagógico, bem como nos processos avaliativos da instituição. Práticas como o Conselho de Classe Participativo, com a presença de pais, funcionários, professores e estudantes, objetivando a avaliação não só do aluno como de todo o processo pedagógico, já

são experimentadas em muitas escolas, incluindo as da rede municipal de Porto Alegre. A avaliação pelo Conselho Escolar dos procedimentos cotidianos encaminhados pelas direções de escola, a discussão do calendário escolar, a avaliação do trabalho docente, a discussão sobre dificuldades de aprendizagem dos alunos já povoam as discussões de muitos Conselhos Escolares, fundamentados nas discussões com os seus pares, através de assembléias e outros mecanismos de participação.

Nas redes de ensino, há níveis diferenciados em termos de diretrizes emanadas do órgão central, desde situações nas quais há detalhamento de parâmetros curriculares e avaliação externa, realizadas por técnicos e especialistas, até situações nas quais a unidade escolar, a partir de diretrizes amplas construídas coletivamente em fóruns participativos, organiza seu trabalho. O conjunto da legislação, normas e as diretrizes, que revelam não só desejos e intenções, mas as possibilidades concretas construídas em cada espaço, são um importante instrumento na produção das singularidades de cada local.

Em nível de sistema mais amplo, em geral se organizam os conselhos de educação, nos diferentes níveis e esferas, compostos por diferentes representações da sociedade civil relacionadas à educação. Também variam as atribuições dos conselhos, as representações e os mecanismos de deliberação, que podem contar com uma articulação maior ou menor dos representantes com suas bases. A tendência defendida em uma perspectiva de democracia participativa é a superação de um caráter meramente consultivo, tendo como principal atribuição a emissão de pareceres sobre a legislação, por técnicos e especialistas que compunham com exclusividade esses órgãos, presente nas primeiras experiências dos Conselhos de educação, que os subordinava a mero apoio técnico dos governos.

A proposta desses movimentos pela democracia participativa é a de um papel muito mais político para os Conselhos, autônomo em relação aos governos, com representação da sociedade civil, a fim de participar, deliberando, fiscalizando e avaliando os sistemas, conforme o exposto no Plano Nacional de Educação construído pela sociedade civil e consolidado no II Encontro Nacional de Educação (Brasil, 1997):

Órgão normativo e de coordenação superior do Sistema, o Conselho Nacional de Educação (CNE), também composto com ampla representação social, dispõe de autonomia administrativa e financeira e se articula com o poder legislativo e o executivo, com a comunidade educacional e a sociedade civil organizada. O CNE coordena a política nacional de educação, articulando-a com as políticas públicas de outras áreas. [...] Os Conselhos Estaduais de Educação, assumem, na instância

estadual, o mesmo padrão representativo de composição e as mesmas finalidades, orientações e dinâmica do CNE, cabendo-lhes essencialmente supervisionar o funcionamento dos Sistemas Estaduais de Educação. [...] Os Conselhos Municipais de Educação, assumem, no nível municipal, as mesmas finalidades, mesmo padrão de composição, orientações e dinâmica do CNE, cabendo-lhes essencialmente supervisionar o funcionamento dos Sistemas Municipais de Educação. (p. 16).

Em que pese as diferenças entre cada uma das possibilidades descritas nos parágrafos anteriores, todas elas figuram enquanto desdobramentos de modelos concebidos como de gestão democrática da educação. Faz-se necessário tomada de posição sobre qual é a concepção acolhida para dar direção e avaliar as vivências locais. Nesta dissertação o caminho escolhido é o que passa pela democracia participativa, por uma identificação pessoal e profissional com essa perspectiva.

Um elemento fundamental na compreensão dos atuais conceitos de gestão democrática na educação em nível teórico e experiencial são as diferentes contribuições, ao longo da história do pensamento pedagógico, de diversos movimentos que constituem, mesmo que não tenham figurado como hegemônicas na tradição pedagógica, uma *cultura democrática*, presentes na memória do campo da Educação e na formação das sociedades. Passarei a abordar aspectos dessa cultura de resistência, na trama da tradição hegemônica autoritária.

A presença da democratização da educação ao longo da história da educação: um “percurso” pelo pensamento pedagógico

A democratização da educação figurou historicamente na trama da prática social através dos seguintes elementos: democratização do acesso (à educação formal e ao saber, pois um não implica necessariamente no outro) permanência nas instituições escolares e participação na gestão. Abordarei estes elementos em dois blocos: *democratização do acesso, permanência na escola e democratização do conhecimento e participação enquanto produção de novas relações de poder*, não por considerá-los dissociados, mas para efeito de destaque das singularidades de cada aspecto ao longo da história da educação. Ambos compõem a gestão democrática da educação, o segundo em posição central e o primeiro enquanto elemento constituinte do processo de democratização.

Democratização do acesso, permanência na escola e democratização do conhecimento

Na tradição autoritária hegemônica da educação e da sociedade, este foi o elemento com maiores possibilidades de ser pautado, principalmente a partir do século XVIII, quando o mundo vivia uma acelerada mudança no campo do trabalho e nos modos de produção e acumulação de capital, que exigiu da escola a formação desse novo trabalhador. Mesmo assim, o acesso foi discutido e regulado na medida (ou em menor medida) dessas novas demandas. Por outro lado, os trabalhadores passaram a vislumbrar um potencial transformador na educação, e nesse sentido deram curso a movimentos de demanda pelo acesso à educação, para si e seus filhos. A disputa pelo “alargamento” do acesso à escola, destacado no referido século (XVIII), tem suas origens bem mais remotas, as quais apontarei rapidamente, iniciando o curso dessa referência histórica.

Segundo Gadotti (1993) e Manacorda (1989), já na Antigüidade pode-se falar em democratização do acesso à educação, muito embora em sociedades autocráticas, caracterizadas por uma naturalização das desigualdades sociais, bastante distintas do mundo moderno em relação aos conceitos de espaço privado, espaço público e democracia, estabelecida no mundo grego apenas entre *iguais*¹⁶, estando a educação nessas sociedades restrita à formação das castas dirigentes, com raras exceções que permitiam certa mobilidade social.

Na Grécia Antiga, ainda nas palavras de Manacorda (ib.), “encontraremos, antes de tudo, a separação dos processos educativos segundo as classes sociais, porém menos rígida e com um evidente desenvolvimento para as formas de democracia educativa”(p. 41). A ampliação do acesso à educação na Grécia atingiu, com a paulatina estatização das escolas, até mesmo os *desiguais*: as meninas, os pobres e os escravos. Também houve uma certa “universalização” dos conteúdos, como no caso da ampliação da prática da ginástica, fundamental para uma sociedade guerreira, inicialmente restrita à aristocracia, passou a ser oferecida em todas as escolas. Mas a instrução profissional jamais “democratizou-se”: ficou restrita aos pobres e escravos.

Em Roma, segundo Ponce (1986), não encontraremos uma situação muito diferente: a educação elementar ficava a cargo das famílias, inicialmente restrita aos nobres, mais tarde ampliada para camadas “médias” da população, como os *plebeus*, que, através do

¹⁶ Distinções comentadas por Bruno (2002), presente nas referências bibliográficas dessa dissertação.

desenvolvimento de novas atividades econômicas, reivindicaram e custearam a educação para seus filhos e em alguns casos até para os escravos, o que oportunizou a ampliação significativa do número de mestres e escolas. O Estado, à medida que se complexificava, demandou um maior número de burocratas e administradores. Em função disso, assumiu e custeou o ensino superior, dirigido a estas camadas destinadas à administração estatal. Neste caso também é possível falar da *ampliação do acesso*, em termos diferentes do que sealaria no advento da modernidade e atualmente.

É óbvio que estes processos não se dão pela vocação democrática de algum povo ou pela elaboração teórica de novas concepções de convivência humana, mas são decorrentes dos movimentos e novos arranjos sociais e econômicos vividos em sociedade. Nesse sentido, o debate sobre a democratização do acesso ganha centralidade e novos significados no debate educacional em momentos de efervescência desses novos arranjos. Destacarei a seguir mais alguns exemplos percebidos ao longo do processo histórico.

Com o desenvolvimento burguês e mercantil (séc.XII) há o aparecimento de mestres livres e das primeiras universidades. Também houve a ampliação dos espaços educativos, não mais restritos às igrejas e monastérios, aos quais ficaram confinados durante muito tempo, no decorrer da chamada Idade Média, com o rígido controle da divulgação do conhecimento. Houve neste momento a ampliação do acesso (à educação formal e ao conhecimento) e aproximam-se, com os novos modos de produção que se desenvolvem nos primeiros centros urbanos que surgiam, educação e trabalho.

Estas mudanças seguem se desenvolvendo nos próximos séculos no interior de uma urdidura de conflitos e contradições, através de muitos enfrentamentos, como por exemplo, o protagonizado pelos movimentos denominados de *Reforma e Contra-Reforma*, os quais disputaram espaço no cenário religioso, social e político. Os movimentos heréticos agregados em torno da *Reforma* foram os responsáveis pela produção de modelos mais avançados de instrução popular, a partir da exigência de instrução e democracia para esses segmentos sociais. Houve, no bojo desse movimento na Alemanha, inclusive projetos de sistema de educação popular, propondo o ensino gratuito em escolas compartilhadas por ricos e pobres, a partir da pressão exercida pelas novas classes trabalhadoras pelo acesso à educação, conforme nos ilustra o texto abaixo:

Já no séc. XVII surge a luta das camadas populares pelo acesso à escola. Instigada pelos novos intelectuais iluministas e por novas ordens religiosas, a classe trabalhadora, em formação, podia e devia ter um papel na mudança social. O acesso à formação tornou-se essencial para articular seus interesses e articular sua própria cultura de resistência; (GADOTTI, 1993, p. 79).

Essas iniciativas mais radicais não se consolidaram, pois foram duramente reprimidas, bem como “abandonadas” pelos líderes da *Reforma*, que não tinham desejo de ir tão longe, para além da defesa dos interesses da burguesia moderada e da pequena nobreza. Mesmo assim, ainda que estas proposições de educação popular não tenham se desenvolvido neste momento, a *Reforma* garantiu a introdução de questões importantes para a democratização da educação e sua articulação com a democratização da sociedade e as novas exigências do mundo do trabalho, propondo a formação profissional como conteúdo, bem como conteúdos para a formação do cidadão, conforme nos diz o fragmento a seguir:

[...]estes novos conteúdos da instrução, especialmente no valor do conhecimento da história civil e política, que Melanchton associa à batalha do humanismo para uma pedagogia serena e humana, talvez esteja o espírito mais genuíno da Reforma, a sua capacidade de relacionar escola e cidade, instrução e governo, no sentido do autogoverno. Testemunho da força também educativa da reforma no plano político é o fato de que a própria autoridade imperial teve que assumir esta nova concepção de uma escola pública para a formação de cidadãos ou, pelo menos, dos governantes. (MANACORDA, 1989, p.199).

A já referida renovação dos conteúdos substituiu o ensino do latim pelo ensino das línguas nacionais, em função da formação dos Estados nacionais, além de introduzir o ensino da geografia, história e ciências, entre outros conhecimentos que aproximam a escola das necessidades práticas da vida. Esse movimento de ruptura com os velhos padrões de organização social desemboca na construção de um novo paradigma societal, inaugurado pela Revolução Francesa (1789), cujas aspirações revolucionárias incluía a instituição de um Estado de Direito, no qual a participação dos cidadãos era condição fundamental.

Apesar destes princípios inspiradores – democracia, liberdade, igualdade, fraternidade, universalização dos direitos -, surgem, nesta arena, pontos de divergência acerca dos modelos educacionais. Por um lado, as camadas populares intensificam suas reivindicações de acesso ao conhecimento e educação pública; por outro, muitos pensadores burgueses propõem a

universalidade da educação, mas não a igualdade, com diferenciações nos tempos, espaços e conteúdos, conforme a classe social. Essa universalização da educação esteve direcionada principalmente na constituição do Estado nacional e na formação desse novo paradigma, na qual o ensino de uma única língua teve um valor fundamental na homogeneização das diferenças presentes num mesmo território, conforme destaque de Bruno (2002), a partir de Guibernau (1997):

Na França, já em 1792, a tentativa de se estabelecer “um povo, uma nação, uma língua”, num território onde cerca de seis milhões de pessoas utilizavam idiomas diversos, tais como o flamengo, o basco, alemão e trinta patoás (GUIBERNAU, P. 80), intensificou-se a intolerância com os dialetos e um sistema escolar centralizado no aparelho do Estado foi imposto como um poderoso instrumento na prescrição de todo outro idioma que não fosse o francês, tendo em vista o processo de homogeneização cultural. (BRUNO, 2002, p. 33).

Como já foi referido, universalização não significa neste contexto o oferecimento de uma mesma educação para todos, mesmo tratando-se do idioma nacional que, se homogeneiza por um lado, revela distinções através do domínio restrito do padrão culto. Esse movimento da burguesia afirmou claramente a necessidade do oferecimento diferenciado não no sentido compensatório, mas de reafirmação das desigualdades sociais, como faz, por exemplo, o pensador italiano Filangieri, no livro IV da *Ciência da Legislação* (1780):

Se uma só classe de cidadãos viesse excluída da educação pública, o meu plano seria imperfeito e vicioso[...] Mas para ser universal, não deve ser uniforme. Eu divido inicialmente o povo em duas classes: na primeira situo todos aqueles que servem ou poderiam servir á sociedade com os braços, na segunda aqueles que a servem com os seus talentos.[...] Seria impossível instituir escolas para a classe mais numerosa.. Reservaríamos, portanto, as casas públicas de instrução para a segunda classe e procuraríamos um outro meio para a primeira. (apud MANACORDA,1989, p. 247).

Essa “naturalização” das diferenças e da desigualdade, expressa em propostas que reproduzem tal concepção, também é reforçada por Basedow, referido em Ponce (1986, p.136), cuja proposta de educação é dividida em escolas pequenas, destinadas às classes superiores, com o objetivo da formação do *cidadão do mundo*, e as escolas grandes, que

oferecia educação exígua e metade do tempo ocupado com trabalhos manuais, para as classes populares. A educação também aqui é concebida como necessidade universal, para todos os membros da sociedade, “*mas de acordo com as circunstâncias e com o seu destino*”.

Alguns pensadores, como Condorcet (1772), defenderam a instrução do povo e a gratuidade do ensino, não só em nível primário, mas incluindo o superior, propondo ao Estado o dever de instruir. Condorcet opôs-se ao ensino religioso, à interferência política e controle do Estado no ensino, e fez uma especial defesa à educação da mulher. Propôs a existência e livre concorrência entre escolas estatais e privadas, e sugeriu a nomeação de professores das escolas públicas através da eleição de “sociedades científicas”, compostas por homens eruditos.

Todavia, esse mesmo autor refletiu o desejo da burguesia de controlar a educação no sentido dos seus interesses: estas proposições mais radicais são divulgadas em 1772, quando a burguesia ainda não controlava a máquina administrativa. Um ano depois, com a República proclamada e o Estado nas mãos da burguesia, Condorcet fez uma “adequação” de suas propostas, defendendo o controle do Estado sobre o ensino primário.

Outro importante pensador da Revolução burguesa, Pestalozzi (1818), propôs e defendeu um método de ensino natural e harmonioso, a partir das características das crianças; ele entendia que a reforma da sociedade se daria pela educação das classes populares. Estas idéias lhe valeram posição de destaque no pensamento pedagógico e orientaram defesas semelhantes tanto em nível metodológico quanto teórico. Não obstante, pensava que havia tantas educações quantos homens e classes sociais, ministrando, inclusive, ele mesmo, uma educação para os ricos diferenciada daquela que oferecia aos pobres, nas suas iniciativas filantrópicas.

Esta seletividade nos programas educativos estiveram presentes também na América revolucionária. Ainda que influenciado pelo *Iluminismo*, valorizando a instrução como caminho de progresso e liberdade para o povo, Jefferson (no período das revoltas dos colonos ingleses contra a metrópole, entre 1765 e 1783), um dos pensadores e políticos da nova ordem nos Estados Unidos, passa a defender publicamente os seus ideais em relação à escola. Vejamos:

[...] propugnava uma escola elementar gratuita para todas as crianças dos sete aos dez anos, os melhores dos quais deviam ser selecionados para as escolas

secundárias, e os melhores destas, para a universidade. Neste programa estão contidos, em estado embrionário ou em projeto, todos os elementos da expansão quantitativa da renovação qualitativa característicos da pedagogia liberal democrática. (MANACORDA, 1989, P. 250).

Além dessa discussão ampla acerca da universalização e dessas propostas de uma escola *dualista*, com objetivos distintos para a elite e para as classes trabalhadoras, a prática pedagógica e seus conteúdos também foi uma questão discutida. Rousseau, importante nome do pensamento pedagógico não só deste período mas da história da pedagogia, inaugurou neste sentido uma nova era na educação: resgatou a relação entre educação e política, entre educação e sociedade, adotou uma visão puerocêntrica, além de privilegiar uma abordagem chamada de “antropológica” por Manacorda¹⁷, no sentido em que focaliza o processo educativo no sujeito e não no conhecimento.

Com o avanço do capitalismo como paradigma econômico e modo de produção industrial e a consolidação da burguesia como classe dominante numa sociedade fundada na desigualdade econômica e social, o modelo educacional que se desenvolveu e se desenvolve até hoje esteve comprometido com a reprodução desse modelo hegemônico:

Nada mais adequado do que uma escola que, para realizar o trabalho pedagógico assim definido, se organizasse de forma rigidamente hierarquizada e centralizada para assegurar o pré-disciplinamento necessário à vida social e produtiva. E mais, que se organizasse em duas versões, uma para a formação dos dirigentes, para o qual o caminho é a versão acadêmica e progressivamente seletiva que conduz poucos à Universidade, e outra para a formação de trabalhadores, para o que se constituíram historicamente alternativas com objetos e durações diversificadas, na maioria das vezes (honrosa exceção a alguns cursos técnicos) aligeiradas. (KUENZER, 2002, p. 36-37.).

Dentre os movimentos que surgiram em oposição a esta lógica e realizaram uma disputa importante no campo da educação, figura o pensamento socialista. A doutrina socialista é concebida pelos pensadores deste movimento como uma construção ética e antropológica, e a consciência de classe é o núcleo central do currículo da sua escola. Contrapõe-se ao elitismo da educação burguesa, que segundo os socialistas fracassou na sua proposição de igualdade, estabelecendo uma diferença/ desigualdade entre escolas, conforme

a classe social a que se destinava. Nesse sentido, não propõem a rejeição dos princípios e conquistas imprimidas pela burguesia na educação, mas sim propõe sua radical implementação, em termos de escola unitária e relação orgânica com o mundo do trabalho.

Nas primeiras décadas do século XX observa-se em alguns países um acirramento da tensão entre o pensamento autoritário, o pensamento liberal progressista e o pensamento socialista. Na Itália, por exemplo, a defesa clara dos fascistas pela exclusão das parcelas pobres da população da escola fez parte da política educacional. Houve a renúncia do Estado, contrário ao movimento que se desencadeou a partir a Revolução Francesa, de difundir a instrução e construir escolas, defendendo a elitização da educação para aqueles que podiam desfrutar da cultura sem outras preocupações, mas aumentando ainda mais o controle político da escola pelo Estado, tornando-se esta um espaço de divulgação e defesa da ideologia fascista.(MANACORDA, 1989).

Em países onde a social-democracia vigorou e o Estado esteve comprometido com as políticas sociais, criaram-se sistemas nacionais de educação e instituiu-se a obrigatoriedade de escolarização para as crianças (BRUNO, 2002), tendo em vista a importância dada à educação na construção dos projetos nacionais. Nos países socialistas também houve uma ampliação significativa do acesso, com a redução do índice de analfabetismo a patamares insignificantes, bem como a tentativa de incluir o mundo do trabalho como conteúdo escolar.

A partir da segunda metade do século também se constitui com mais força o pensamento pedagógico do chamado Terceiro Mundo (GADOTTI, 1993), que nesse período se encontrava numa realidade bastante negativa em termos de acesso e permanência da população na escola, que em sua maioria engrossava os altos índices, para além de cinquenta por cento, de analfabetismo ou pouca escolarização. Em geral, tanto os países da África como os da América Latina adotam a visão otimista de construção democrática da sociedade através da educação. Neste sentido, as propostas procuram dar conta da valorização da cultura local articulada com os conteúdos sistematizados e da participação da comunidade no processo educativo, bem como a luta pela ampliação do acesso.

³ “Sem dívida, Rousseau revolucionou totalmente a abordagem da pedagogia, privilegiando a abordagem que chamarei “antropológica”, isto é, focalizando o sujeito, a criança ou o homem, e dando um golpe feroz na abordagem “epistemológica”, centrada na reclassificação do saber e na transmissão à criança de um todo já pronto”. (1989, p. 242)

Nas últimas décadas, a educação foi fortemente regulada, através das reformas, pelo novo ordenamento do capitalismo, não mais articulado a partir dos Estados nacionais, mais com um funcionamento global, a partir de uma reestruturação produtiva na qual a flexibilidade e a união dos processos de planejamento e execução são a tônica (BARROSO, 2000; DOURADO, 2000). A educação novamente ganha centralidade na construção do estofado dessa nova ordem. Através de organismos internacionais, que orquestram pactos entre países e determinam processos de reforma, nos quais o acesso universalizado a uma educação básica de qualidade, em nível mundial, é a marca da nova pedagogia:

Em tese, a nova pedagogia exige a ampliação e democratização da educação básica, com pelo menos onze anos de ensino, abrangendo os níveis fundamental e médio, como fazem os países desenvolvidos; embora isto não esteja posto historicamente pela dura realidade da exclusão nos países ditos emergentes, como o Brasil, está presente no discurso do capital. (KUENZER, 2002, p. 39).

Nos países de terceiro mundo, muito embora se possa falar de índices significativos de inclusão da população na última década, a universalização ainda permanece enquanto retórica, em função do próprio reordenamento social e econômico, que confina o Estado, retirado da esfera produtiva, à dependência das receitas fiscais, às quais deve subordinar o oferecimento das políticas sociais. Neste caso, “o cobertor curto” limita a atuação na educação em níveis aquém da proclamada universalização qualificada da educação.

Como bem lembra Gadotti (1990), por ocasião da *Conferência Mundial sobre a Educação para Todos* (1990), em Jomtien, Tailândia, com a proclamação pela UNESCO do ANO INTERNACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO, o número de analfabetos no mundo estava próximo de um bilhão e o número de crianças sem qualquer acesso a qualquer forma de educação primária alcança os cem milhões, como exemplo da situação problemática da educação mundial faltando uma década para a virada do século:

Como era de se esperar, as disparidades regionais são enormes no que se refere ao atendimento à educação básica. A Conferência divulgou uma “Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos”, reconhecendo que, em termos globais, em cada cinco seres humanos, um não tem acesso à educação básica. O documento refere-se explicitamente à responsabilidade do Estado diante desta situação, mas recomenda a participação necessária da sociedade e a construção de novas alianças

entre os diversos setores envolvidos com a educação, em especial, as organizações não-governamentais. (GADOTTI, 1990, p. 15).

A Conferência, muito embora reconheça a situação preocupante em termos educativos em nível mundial e preconize sua superação como fator de desenvolvimento da sociedade global, responsabiliza não só os Estados nacionais, mas a chamada “sociedade civil”, na transformação desse quadro.

Em relação aos conteúdos, há a ênfase na construção da “flexibilidade” através de “conteúdos” não só relacionados ao saber acumulado, mas nas atitudes e competências (Perrenoud, 1999), na capacidade de obter informações e utilizá-las de forma competente. Os conteúdos “atitudinais”, “conceituais” e “procedimentais” (COLL et alli, 1998), propostos na Reforma Educacional da Espanha e inspiradores das reformas no Brasil e demais países da América Latina estão condizentes com estes propósitos.

Na síntese do percurso cumprido pelo debate em torno da democratização do acesso à educação formal e ao saber acumulado, bem como na questão da permanência na escola, pode-se dizer que essa foi uma “promessa da modernidade” (SANTOS, 2000) abandonada pelo modelo social hegemônico, tendo em vista de que a escola esteve sempre inserida e reproduzindo esse modelo excludente, ao mesmo tempo dominando o cenário educativo ao reprimir e impedir espaços alternativos ao sistema oficial. Mesmo mantendo seu caráter dual (um a escola para as elites, outra para as classes populares), a escola destinada às classes populares esteve para reproduzir as desigualdades. Nesse sentido, as características culturais e condições de existência das classes trabalhadoras, incompatíveis com um currículo monocultural e meritocrático que organiza a “ossatura” da escola e do sistema escolar (MAGALHÃES & STOER, 2002) transformaram-se em fator de exclusão:

[...] não por coincidência, os que permanecem na escola são os que melhor se comunicam, têm melhor aparência, dominam mais conhecimentos e apresentam condutas mais adequadas ao disciplinamento necessário ao processo produtivo. Com uma oferta de empregos formais cada vez mais restrita, a escola continua a desempenhar uma função de pré-seleção, articulando-se, assim, à seletividade do mundo do trabalho. [...]

Em absoluta concordância com as transformações ocorridas no mundo do trabalho, as políticas públicas e educação objetivam a contenção do acesso aos níveis mais elevados de ensino para os poucos incluídos respondendo à lógica da polarização. (KUENZER, 2002, p. 42 - 55).

A democratização enquanto acesso, permanência e apropriação do saber, mesmo que desejada ou falsamente proferida na retórica oficial, ainda é um fato inédito, impedida pelo domínio da regulação capitalista no confronto com a luta pelo alargamento do espaço educativo. Mesmo assim, pode-se dizer, a partir desse “passeio” histórico, que atualmente estamos em níveis importantes de expansão educacional.

Participação enquanto produção de novas relações de poder

Ao tratar-se da questão da democracia participativa, muitos autores consideram inevitável a referência à Grécia Antiga, *berço da democracia*, mesmo guardadas as distinções já referidas entre aquela sociedade e as sociedades contemporâneas e entre diferenças na significação dos conceitos referentes ao tema. Não obstante toda a crítica feita atualmente a uma relativa idealização construída em torno da experiência democrática grega e o apontamento de seus limites e insuficiências, é ela a referência, inspiração do pensamento democrático desenvolvido posteriormente:

[...] é a esse regime que se deve a invenção tanto da noção de *demokratía* quanto das “belas exigências” às quais se refere. Entre essas exigências, a mais essencial – aquela, justamente, que os modernos, ao menos desde Benjamin Constant, mais se recusam a comentar e que consistiu, talvez, na mais autêntica aquisição histórica de Atenas – permanece infelizmente até hoje um acontecimento inédito: a plena participação política de todos os cidadãos. (VALLE, 2002, p. 28).

Conforme esta autora, através da leitura atenta dos textos da época é possível deduzir que havia a participação efetiva e intensa dos cidadãos gregos, experiência sem igual na história. A participação política constituía-se ela mesma numa “escola de democracia”, diferente da concepção de educação enquanto atividade prévia e preparatória para o acesso à participação.

Neste “recuo” à Grécia Antiga, quero destacar duas idéias que mantêm a sua força no debate democrático e que funcionarão como “guia” nessa passagem pela história da educação: a plena participação política de todos os cidadãos e a concepção de educação enquanto vivência de participação política. Estas idéias-força estarão presentes em diferentes momentos na educação, ora apontadas como utopia ou intenção retórica, ora intensamente

experimentadas, ora duramente reprimidas e contestadas, muitas vezes em grau muito maior do que a democratização do acesso.

Ainda tecendo relação com a democracia grega, os processos de democracia participativa devem ganhar força na superação da democracia entre *os iguais*, aquela que propicia espaço apenas para uma elite que historicamente teve garantidos os seus interesses, ou aos que pertencem ao lado privilegiado da sociedade (ainda que não componham a elite), e servir com estratégia de conquista de uma cidadania organizada, compartilhada por todos os atores sociais, inclusiva dos que estiveram historicamente desprivilegiados. Como nos diz Demo (1999), esse não é um percurso fácil:

Os problemas deparados neste caminho são complexos e astronômicos desde aqueles oriundos de cima – dos iguais que pretendem colaborar em processos participativos (técnicos, professores, padres e freiras, pesquisadores, intelectuais, etc.) -, até aqueles oriundos de baixo – dos desiguais, em condições de profunda desmobilização. (id. Ib., p. 34).

Referindo episódios mais próximos da construção democrática moderna, destaco a importância de um momento histórico já comentado, qual seja, o desenvolvimento mercantil e o surgimento das cidades, quando se abrem novos espaços educativos e dentre eles, as universidades. Elas trouxeram formas inéditas de organização educativa, apresentando uma característica só sua, que as marcaram enquanto primeira organização francamente liberal:

Não só eram os estudantes que determinavam quando deviam ter início as aulas, qual deveria ser a sua duração, etc., como também o próprio grupo governante só tinha poderes delegados. Os estudantes fiscalizavam os seus professores de um modo que espantaria os anti-reformistas de hoje, que querem volver ao reinado da toga e do capelo: se o doutor pulava um parágrafo do livro que estava comentando, os alunos o multavam, e o mesmo acontecia quando ele procurava se eximir de esclarecer uma dificuldade, alegando que isso seria feito mais tarde, ou quando insistia demasiado a respeito de outros desenvolvimentos... (PONCE, 1986, P. 101)

Estes novos espaços, em particular as universidades, oportunizaram à burguesia - nova classe que estava se constituindo com habitantes das cidades ou *burgos* enriquecidos pelo florescimento do comércio e das demais transformações sociais e econômicas -, o acesso às

vantagens da nobreza e do clero, bem como o apoderamento paulatino da justiça e da burocracia . Ainda que sob a influência da Igreja, que buscou o seu controle, o *espírito* dominante nas universidades era leigo, fomentando uma nova atmosfera intelectual, voltada para o cultivo das ciências e conhecimentos que foram legitimando seus estudantes para assumir os espaços sociais e políticos de poder, em detrimento dos nobres e do clero.

As formas de gestão escolar, neste novo contexto, mudam bastante: aos poucos, a escola fica praticamente desvinculada do controle da igreja, passando a ser administrada por mestres livres, que cobram dos alunos pelo ensino, ou assumida pela *comuna*; esta responsabiliza-se pelo pagamento dos mestres e oferece gratuitamente o ensino às crianças; ou administrada por associação de mestres, as quais responsabilizam-se pela administração escolar e contratam outros mestres para ministrar o ensino. Também os métodos de ensino passam por uma verdadeira revolução, a partir do desenvolvimento do movimento denominado *humanismo*, que buscou formas mais humanas e cultas de instrução, opondo-se às práticas sádicas e severas de disciplinar e às práticas repetitivas de transmissão dos saberes.

A partir do período revolucionário na França (e também nas Américas), intensifica-se a concepção de educação enquanto elemento regulador e construtor desse novo modelo de sociedade, que passa a ser considerada, a partir de então, um fato político. Em função disso, o Estado é solicitado a uma intervenção inovadora no campo da educação, chamando para si a tarefa da formação e instrução do cidadão, através da educação pública. O fragmento a seguir registra este novo referencial:

[...] nunca anteriormente se havia discutido tanto a formação do cidadão através das escolas como durante os seis anos de vida da Revolução Francesa. A escola pública é filha dessa revolução burguesa. Os grandes teóricos iluministas pregavam uma educação cívica e patriótica inspirada nos princípios da democracia, uma educação laica, gratuitamente oferecida pelo Estado para todos. (GADOTTI, 1993, p.88)

Também propostas específicas em relação à democratização da gestão foram elaboradas a partir desse novo paradigma, com estratégias de participação da comunidade:

Já na época das revoluções burguesas – e em particular da Revolução Francesa, no período da Convenção – a burguesia percebeu que a pedagogia dos

oratorianos, jesuítas e dos irmãos das escolas cristãs vinculadas ao ‘Antigo Regime’ era inadequada à formação do cidadão, categoria com que a burguesia francesa fez seu ingresso na história. Daí, as medidas que ela tomou para suprimir a aristocracia do saber e do poder, criando um conselho de pais de família eleitos pela ‘base’, que institucionalizasse a participação dos pais na escolha dos professores e na administração da escola, definindo as condições em que se operaria a igualdade de oportunidades garantida pelo ensino gratuito, obrigatório e leigo. (Maurício Tragtenberg in PISTRÁK, 1981, p. 8).

Outro exemplo é o *Plano Nacional de Educação*, de Lepelletier, citado em Gadotti (1993), que propôs a democratização da gestão. O artigo XXIV previa, para “*reger e velar pelos estabelecimentos de educação nacional*”, um conselho de pais de família composto por cinquenta e dois membros, cuja função seria definida em regulamento. Desse coletivo, seriam escolhidos quatro membros para gerenciar as roupas e alimentos a serem fornecidos às crianças, além de estabelecer os gêneros de trabalhos manuais a serem executados pelos estudantes.

É nesse momento histórico que a gestão educacional foi “destacada” mais especificamente como um conteúdo de debate, para além das questões tão polêmicas em torno de acesso da população e das questões metodológicas, sendo elaboradas proposições específicas em relação ao planejamento e administração do sistema educacional e das escolas. Suponho que essa “inovação” esteja relacionada ao novo paradigma da Razão, que substituiu também os propósitos da pedagogia, antes ligados à formação do homem religioso, que passou a focar o progresso e a racionalidade humana. Nesse sentido, a racionalidade na organização das instituições, dirigida para o progresso e objetivos específicos, compôs esse novo modelo.

Um importante impulso na discussão da democratização da educação é dado pelo pensamento socialista, cuja formação se deu a par da revolução burguesa, no movimento popular pela democratização do ensino, com o engajamento de intelectuais comprometidos com as classes populares e com a transformação social, e que a partir do desafio da Revolução Russa é adensado, ampliado com a necessidade de articular a educação com os ideais revolucionários. Enfatiza a relação escola/ trabalho e a importância da auto-organização:

Pistrak acentua a importância do contato entre as diversas organizações infantis e outras escolas fundadas na auto-organização. A participação das crianças no trabalho pedagógico no Conselho Escolar (onde constituem a metade) é fundamental. Pistrak lamenta que essa proporção de representação tenha sido

diminuída posteriormente, pois, na medida em que as crianças sintam que são criadores orgânicas da escolas elas podem perfeitamente tomar parte no trabalho de sua administração e da sua prática educativa.(TRAGTENBERG apud PISTRÁK, 1981, P. 22).

Dentre os teóricos engajados nesse movimento, alguns expressaram claramente proposições em relação à gestão educacional: Victor Considerant (1808/1893) defendeu uma educação pública com a participação do estudante na organização e na gestão do sistema de ensino. Lênin (1870/1924) propôs, em notas escritas para a revisão do programa do Partido Comunista, conforme citação de Gadotti (1993, p. 122), “a abstenção do poder central de toda a intervenção no estabelecimento de programas escolares e na seleção do pessoal docente; a eleição direta dos professores pela própria população e o direito desta de destituir os indesejáveis;”. Pistrak¹⁸, um dos primeiros educadores da Revolução Russa, propunha a auto-organização dos estudantes e o trabalho coletivo como estratégia de superação do autoritarismo da escola burguesa. Punições só poderiam ser estabelecidas em assembléias dos estudantes. Propôs a alternância dos alunos nos Conselhos, através de mandatos curtos, para possibilitar vivência de todos como representantes/ conselheiros.

Ainda Lunatcharsky (1875/ 1933), organizador da escola soviética durante a Revolução Russa, instituiu o trabalho como princípio educativo e criou o conselho de escola, proposto como organismo responsável pela autogestão escolar. Esse conselho seria composto de todos os trabalhadores da escola, de representantes da população ativa do distrito escolar, de alunos mais velhos e de um representante da seção para a formação do povo. Makarenko (1888/ 1939), influenciado pela Escola Nova, elaborou um programa incluindo princípios democráticos, como a decisão coletiva em oposição ao governo individual, a autonomia de departamentos através de eleição do líder em assembléia geral.

Em síntese, o pensamento socialista sublinha a importância da democratização através da participação na gestão escolar, da relação orgânica com o trabalho, da emancipação não só da Igreja, mas também do Estado, com a intervenção e controle do espaço público pela população.

O movimento denominado *Escola Nova* foi um vigoroso elemento de renovação do pensamento pedagógico, trazendo as contribuições da psicologia e colocando como eixo

¹⁸ Cujó livro já citado: “**Fundamentos da escola do trabalho**”, escrito em 1924, contém a sistematização de suas idéias acerca da organização escolar, enfatizando os *Complexos Temáticos* nos programas de ensino e os conselhos de escola como forma de organização discente.

central do ensino a atividade da criança, o autogoverno e a cooperação, e não mais a instrução/ transmissão, como na educação tradicional. Centrou-se mais nas questões didático-metodológicas, não abordou a questão da divisão da sociedade em classes e a conseqüente diferenciação da escola, mas mesmo assim influenciou o pensamento anti-autoritário na educação, defendendo a convivência democrática, a prática do senso crítico e da liberdade.

A questão da democratização da gestão da escola vai esmorecendo enquanto ideal burguês, na medida em que essa classe busca o controle dos espaços de produção e reprodução da sociedade, dentre os quais a escola figura como central na formação tanto das elites quanto das classes trabalhadoras.

No século XX, vários autores retomam com força essa questão e trazem sua contribuição para o pensamento anti-autoritário na educação:

Lobrot fez uma crítica nitidamente à burocracia e ao funcionamento burocrático da instituição educativa. A autogestão pedagógica seria uma preparação para a autogestão política. A autogestão deveria ocorrer nas brechas do sistema social, de forma a criar ilhas de ação antiburocrática que modificariam o equilíbrio social até a completa autogestão das instituições. (GADOTTI, 1993, P. 178).

Freinet, outro importante pensador desse século, propôs, dentre suas *invariantes pedagógicas*:

24ª invariante: a nova vida na escola supõe a cooperação escolar, isto é, a gestão da vida e do trabalho escolar pelos que a praticam, incluindo o educador; 27ª invariante: a democracia de amanhã prepara-se pela democracia na escola. Um regime autoritário na escola não seria capaz de formar cidadãos democratas; (apud GADOTTI, 1993, p. 180).

Na década de 20, foram empreendidas duas experiências em escolas na perspectiva de autogestão: em 1920, abrem-se quatro escolas em Hamburgo, que formavam parte do sistema público oficial. Em 1921, é criada no Reino Unido a escola de Summerhill. Conforme descrição realizada em periódico da UNESCO (*Estudios y documentos de educacion, n°39*) intitulado “La autogestión em los sistemas educativos”, as escolas de Hamburgo caracterizavam-se pela falta de programas anuais, de horários fixos, regulamentos ou castigos.

Os professores buscavam romper com a tradicional relação vertical com os alunos, vivendo com eles como autênticos camaradas. Eram os estudantes o responsáveis pelo disciplinamento coletivo:

Se convocaron asambleas generales en las que los niños se reprochaban mutuamente el desorden y la anarquía y en las que trataron también de poner remedio. Se prometió velar por un mejor orden y ejercer un control mutuo; en algunas escuelas se designó un comité de alumnos al que se otorgó derechos de policía y se le hizo responsable de la disciplina en la escuela. (UNESCO, 1881, p. 9).

O modelo desenvolvido em Summerhill era semelhante: cursos facultativos, liberdade de aprender, investimento na autogestão. E também havia assembleias gerais semanais, nas quais se encaminhavam as deliberações da escola:

Summerhill tiene un gobierno autónomo, de forma democrática. Todo lo que se relaciona con la vida del grupo, castigos inclusive, se establece como resultado de una vocación que se lleva a cabo durante la asamblea general del Sábado. Cada miembro del personal docente y cada niño, sea cual su edad, tienen un voto. (Id. Ib. p. 10).

Muitas experiências foram desenvolvidas em várias partes do mundo inspiradas nesse modelo de escola, ou em outras perspectivas de autogestão, que enfatizam não tanto a gestão global e coletiva do espaço educativo, mas a liberdade e a individualização dos processos de aprendizagem, como propõe a pedagogia libertária e a pedagogia ativa. Estas experiências sempre estiveram “de frente” com a questão da sociedade mais ampla: “em que medida é possível mudar a escola sem mudar a sociedade como um todo?”.

Após a Segunda Guerra Mundial, muitos autores dedicaram-se à crítica do papel exercido pela escola, qual seja, de reprodução e doutrinação explícita ou dissimulada em favor do pensamento dominante, tanto de regimes autoritários, por exemplo, as experiências de totalitarismo vividas na Europa, bem como de regimes ditos democráticos, mas que, através do poder econômico e cultural, exercem o controle e limitam o exercício da cidadania e da liberdade às classes dirigentes.

Novas experiências são desenvolvidas como alternativa ao modelo educacional tradicional. Valendo-me ainda do periódico da UNESCO (1981) já citado, refiro a experiência de Oslo, forjada a partir do chamamento de estudantes inconformados com a escola autoritária. Foi aberto um liceu experimental, administrado por um Conselho Executivo, constituído por quatro alunos, três professores, um representante dos pais de alunos, mais o diretor. Todo o funcionamento geral do liceu era acordado em assembleias gerais. Também em Quênicas houve uma experiência de autogestão, mas mais limitado ao espaço da sala-de-aula.

Por sua vez, os movimentos sociais se revitalizam na segunda metade do século, no período pós-guerra, principalmente a partir de 1968, com as lutas estudantis, aliadas às lutas operárias e a um novo e radical feminismo, que contestaram tanto as propostas da escola burguesa como da escola socialista, em função das contradições e limites que ambas carregam na sua implementação concreta. Estes movimentos, protagonizados pelas chamadas *minorias*, compostas por segmentos sociais destituídos de poder, como os estudantes, os negros, as mulheres, os homossexuais, as populações indígenas, reivindicam maior participação nas decisões no campo da educação e nos diversos setores da política, trazendo como eixo de mobilização a *autonomia*, *autogestão* e o *diálogo*. (ARANHA, 2002).

É a partir desse período que surgem vários organismos internacionais (MANACORDA, 1983) com a função de buscar a estabilidade econômica e social, evitando novos conflitos mundiais e locais. No caso específico da educação, várias instituições responsabilizam-se pela articulação das políticas em nível mundial, sendo os mais importantes a UNESCO, o Banco Mundial e a CEPAL, cujas ações intensificam-se a partir da década de 1970, como estratégia de dinamizar a educação como elemento fundamental nos processos de reestruturação da produção e das estruturas de poder, caracterizadas agora pela transnacionalização da economia. Estas ações vão desde a fiscalização e financiamento até a proposição e assessoria das políticas públicas em educação.

O crescimento das contradições e a conscientização da inadequação do modelo tradicional de escola favorece nos anos 70 o surgimento de experiências de autogestão, mesmo no interior dos sistemas oficiais de ensino. Apenas para elencar mais alguns exemplos e suas características (conforme UNESCO, 1981), destaco a experiência da Escola de Jonathan de Saint-Laurent, na qual a gestão é exercida autonomamente pelos pais, professores e alunos. Os pais participam na execução de serviços, dando aulas e tomando aulas, além da participação na gestão pedagógica administrativa. Cada turma é responsável pela organização

inclusive dos recursos financeiros destinados a cada grupo. O governo repassa um percentual de recursos, mas também a escola recebe contribuições dos pais.

No Peru, desenvolveu-se uma experiência de autogestão escolar em uma comunidade de camponeses, caracterizada já por práticas sociais auto-gestionárias (conselhos comunais que administram bens e serviços coletivos). O planejamento educativo se faz com a participação das famílias e instituições, articulado com as diretrizes nacionais. O trabalho inicia por comitês locais de investigação para elaboração de diagnóstico, com a participação de toda a comunidade. Por último, faço referência às informações da UNESCO sobre a experiência vivida no sistema educacional da Iugoslávia, no qual, em todos os níveis educacionais, havia a intervenção de cada comuna na gestão, com a definição de programas de ensino em cada escola, com plena autonomia.

A partir da década de 80 a educação reassume posição de centralidade na nova regulação social e econômica, sendo retomada fortemente a crença de que ela é elemento fundamental tanto no crescimento econômico quanto no desenvolvimento social e na melhora da qualidade de vida dos indivíduos. Nesse sentido, estes organismos internacionais enfatizam a gestão do sistema e das unidades escolares na perspectiva da modernização técnico-racional empresarial, e defendem a universalização do acesso à educação básica como ponto central de suas políticas educacionais, a ser atingido através de um “pacote” de reformas, sob a orientação desses órgãos. A democratização da gestão, desideologizada e ferramenta da modernização, segue, portanto, essa perspectiva:

A escola é uma empresa, uma “empresa-educativa”, como se afirma em documento da UNESCO, ou como argumentava o ministro francês Jean-Pierre Chevènement (1985, p. 203), é uma “indústria de mão-de-obra”, como se refere em textos da OCDE. É preciso, portanto, geri-la enquanto tal. A administração escolar é sobretudo, e acima de tudo, “administração”, e muito menos “escolar”, conforme denuncia Celestino Silva Júnior. As ideologias gestionárias informam o novo discurso e as novas políticas de modernização, com as palavras-chave “empresa”, “capacidade”, “competência”, “parceria”, à cabeça; é essencial o crescimento do sistema com menores despesas, aumentar a qualidade (questão que se sucede ao problema do acesso) com menores investimentos, é imperioso aumentar a produtividade, quantificar recursos e os resultados obtidos, aferir a qualidade.[...]

A democratização, a participação e a autonomia, a idéia de “projeto educativo” e de “comunidade educativa” são idéias que não desaparecem pura e simplesmente; pelo contrário, ressurgem com maior intensidade e frequência, mas concentrando novos significados que decorrem das orientações acima referidas. (LIMA, 2002, p. 24).

É difícil pensar os conceitos elencados (democracia, participação, autonomia) na perspectiva apresentada anteriormente. Mas, a partir de uma redução desses conceitos, de *gestão democrática* para *gestão escolar participada*, o que se observa é uma obsessão pela eficácia, na qual a avaliação e gestão participada buscam atingir metas centralmente definidas nesse rumo, buscando os novos padrões do *mercado*. Conforme Kunzer:

As profundas modificações que têm ocorrido no mundo do trabalho trazem novos desafios para a educação. O capitalismo vive um novo padrão de acumulação decorrente da globalização da economia e da reestruturação produtiva, que, por sua vez, determina novas formas de relação entre Estado e sociedade. Como resposta às novas exigências de competitividade que marcam o mercado globalizado exigindo cada vez mais competitividade com menor custo, a base técnica de produção fordista, que dominou o ciclo de crescimento das economias capitalistas no pós-guerra até o final dos anos 60, vai aos poucos sendo substituída por um processo de trabalho resultante de um novo paradigma tecnológico apoiado essencialmente na microeletrônica, cuja característica é a flexibilidade. (2000, p. 33).

Essa direção das reformas educacionais é enfatizada em Krawczyk (2002), comentando a busca de uma nova governabilidade em educação, realizada sob o discurso de potencialização da solidariedade dos diferentes atores para que confluam na melhoria da qualidade do ensino:

A descentralização da educação, apresentada pelos discursos oficiais – nacional e internacional – como uma tendência moderna dos sistemas educativos mundiais, tem sido não só um objetivo preferencial das políticas na área, produzidas na região a partir da década de 1980, como também tem dado coesão ao conjunto de políticas educacionais nas últimas décadas. (Id. Ib. p.59).

Conforme se pode ressaltar pela revisão bibliográfica, alguns dos conceitos fundamentais dessas reformas, relacionados ao tema deste trabalho, são: a *descentralização e autonomia administrativa*, que passam por reforçar a autoridade de diretores e professores na tomada de decisões em relação à alocação de recursos, programas de ensino, calendário (e horário de funcionamento) escolar, bem como na captação diversificada de recursos financeiros, compartilhando os custos da educação com as comunidades; a *convocação dos pais e da comunidade para uma maior participação na escola*, que passa pela contribuição econômica, participação nos critérios de seleção e da gestão escolar.

Na Conferência mundial Sobre Educação Para Todos (1990), também se fez menção à necessidade de novos arranjos sociais na gestão educacional, nas reformas educacionais a serem implementadas globalmente:

A “Declaração Mundial” da Conferência de Jomtien refere-se às alianças intergovernamentais, intersecretarias, entre órgãos governamentais e não-governamentais e também destas com as comunidades, as famílias e os cidadãos. Essas alianças objetivam o planejamento, a administração, a implementação e a avaliação da educação básica. [...].

Não haverá transformação substancial do quadro educacional hoje diagnosticado mundialmente se as políticas educacionais não expressarem a *vontade da maioria das sociedades*. Para tanto a existência de democracia é fundamental. A eficácia e legitimidade das políticas dependem do compromisso dos povos com sua elaboração e decisão. (GADOTTI, 1990, P. 16).

Nessas reformas, aos Estados está previsto um papel fundamental, no sentido de estabelecer, através de seus governos, padrões mínimos, como o currículo nacional e outras normas de organização, construir medidas que facilitem a obtenção de recursos, além de compartilhar o financiamento, e monitorar o desempenho escolar, através de estratégias de avaliação externa. A valorização de relatórios e o estabelecimento de índices nacionais compõem essas estratégias de controle externo, a par de uma retórica de participação. Enfim, buscam transferir a responsabilidade do financiamento da educação e de gestão de dificuldades periféricas locais para a sociedade civil, enquanto centralizam as funções de planejamento e avaliação no “topo” dos sistemas, buscando a aplicação das teorias de administração empresarial para os sistemas públicos de educação, implementando nestes estratégias de privatização (BARROSO, 2000).

Em linhas gerais, nessas reformas, o tema de autonomia da escola esteve associado predominantemente ao financiamento, com o fortalecimento das Associações de Pais e mestres em detrimento dos Conselhos Escolares, e de mecanismos que estabelecem competição entre as escolas, a partir de padrões de “qualidade”, o que acaba promovendo uma visão privatizante do ensino público na gestão educacional.

A entrada no século XXI trouxe consigo todas as contradições e conflitos vividos na história da educação: por um lado, a força da tradição, buscando regular através de reformas e intervenções do Estado e das classes dirigentes, mantendo sob controle os limites da modernização, as relações e práticas de *poder*. Por outro, aqueles excluídos dos centros de

decisão buscando constituir novas relações, tencionando para o “alargamento” e resignificação do espaço público. Os diferentes interesses e matizes presentes neste campo criam diferentes contextos e “predominâncias”.

O confronto a essa concepção mobiliza muitos educadores na compreensão desses processos de modernização e das novas tendências pedagógicas, a fim de construir teorias de resistência e espaços de transformação. A idéia da plena participação do cidadão e da educação enquanto vivência política democrática é ainda o *estado desejado* desses movimentos:

Estas novas sistemáticas deverão promover a participação do aluno no acompanhamento, consciente e crítico, de sua relação com o conhecimento, para que ele possa compreender as novas formas de controle social e do trabalho e participar das negociações, de modo a usar seu conhecimento e experiência não só como moeda de troca, mas também como insumo necessário à construção de novas relações entre capital e trabalho menos desiguais, e que historicamente possam um dia levar a sua superação. (KUENZER, 2002, p. 52).

Busquei situar, nessa “passagem” pela história da educação, os significados, as nuances assumidas pelo conceito de gestão, de democratização educacional, de gestão democrática, em nível do concebido, do efetivamente implementado nos diferentes períodos, bem como dos valores e interesses inseridos tanto nas concepções quanto nas ações. O objetivo, com esse panorama, foi construir um referencial comparativo no momento da análise da experiência de Porto Alegre: quais dessas referências estarão presentes no processo local? A que tendências estará subordinada a trajetória aqui transcorrida? Enfim, poder observar qual a direção predominante dentre estas diferentes –e até antagônicas - possibilidades construídas em termos de democratização e gestão democrática da educação.

No capítulo seguinte, será abordado o movimento da democratização da educação e da gestão democrática no caso específico do Brasil.

Capítulo III

EDUCAÇÃO NO BRASIL NO BOJO DO CONTEXTO SOCIAL LOCAL E GLOBAL

A questão democrática no Brasil sempre foi uma pauta difícil de ser inserida no cenário dos debates sociais e políticos. A passagem de colônia portuguesa para Império independente politicamente de Portugal, bem como a passagem de Império para República foi feita quase sem alterações e rupturas significativas, a partir de acordos orquestrados pelas elites, que puderam garantir, mesmo nesses movimentos de transição, os seus interesses e posições de domínio. Essa tradição fundante altera-se pouco e lentamente, com a predominância de ditaduras que colocam a democracia, mesmo formal, numa situação de excepcionalidade em nossa história (MACHADO, 2002). A partir desses condicionantes, o modelo educacional desenvolvido caracterizou-se pelo autoritarismo e exclusão, com poucas “zonas de escape” para a vivência de experiências contra-hegemônicas:

A construção da democracia, para além das eleições e representações formais, através dos sistemas eleitorais, envolvendo a efetivação de direitos políticos, civis, sociais e culturais, é tarefa ainda a ser construída na sociedade brasileira. Isto porque o Brasil se constituiu historicamente como uma sociedade autoritária, excludente, desigual e subordinada aos ditames externos. Nesta, o Estado foi, e é, utilizado em benefício de minorias, em conluio com seus “associados” externos, os quais construíram mecanismos de poder avessos à democracia e à participação popular. Além disso, mantém nas forças repressivas (em diversos níveis) os “bastiões” da sua ordem. A educação e os processos educativos formais de gestão caracterizam-se, portanto, por tais condicionantes históricos, que se reproduzem nos valores, nas práticas e nas concepções de ensino e de saber. (id. *Ib.*, p. 293).

A posição de subordinação no contexto mundial, situando-se a princípio enquanto colônia e em seguida atravessando séculos na condição de país de economia dependente, com a dita colaboração e parceria de elites nacionais que lucraram com esse modelo econômico subordinado, limitou as possibilidades de desenvolvimento de políticas sociais, dentre elas as políticas educacionais, na mesma medida em que estas puderam acontecer nos países desenvolvidos, sob o modelo do “Estado de bem-estar” (que garante políticas sociais a toda população), possível mesmo nos países capitalistas. Ao contrário, esse arranjo peculiar da sociedade brasileira não permitiu que no Brasil uma grande parcela da população tivesse acesso aos direitos sociais e políticos mais elementares. Passo a ilustrar a algumas características da educação formal que se desenvolveram ao longo da história, alicerçadas nesse modelo autoritário e excludente, a fim de construir os fundamentos das políticas educacionais desenvolvidas atualmente, apoiando-me principalmente em Aranha (2002), Gadotti (1990, 1993) e Ghiraldelli (1991), entre outros historiadores da educação brasileira.

Nos primeiros tempos de “descobrimento” desse território (1500) por Portugal, enquanto transcorreu o episódio Brasil-colônia, o modelo político desenvolvido objetivou a domesticação e aculturação. A pouca educação formal aqui desenvolvida foi um instrumento fundamental nesse processo, realizada nesse período pela Igreja, através dos padres jesuítas da Companhia de Jesus, que, diga-se de passagem, tiveram ação intensa no empreendimento de ataque à *Contra Reforma*, portanto contrários a todos os elementos democratizantes trazidos por esse movimento, já comentado em capítulo anterior (GUIRALDELLI, 1991; ARANHA, 2002).

Havia a preocupação, conforme Aranha (2002), com o acesso de todos os setores da população à escola, incluindo índios e filhos dos colonos pobres, que inicialmente compartilhavam as mesmas escolas; contudo, a educação não era meta prioritária em si, mas, como já foi dito, dispositivo de colonização. Porém, conforme o ocorrido na Europa, concebiam-se diferentes objetivos e conteúdos de ensino, de acordo com os segmentos sociais: aos indígenas, o conteúdo principal – e exclusivo – era a cristianização e a pacificação, enquanto que para os filhos dos colonos estavam incluídos a leitura e a escrita, além de outros rudimentos em algumas áreas do conhecimento.

No século seguinte o modelo não apresenta grandes mudanças, com uma escola elementar catequética para os índios, de leitura e escrita para os filhos de colonos pobres, e uma escola conservadora, de “base humanística”, impermeável às inovações da ciência e da tecnologia emergentes na Europa, para as elites. O fato novo é a pressão feita pelos mestiços,

reivindicando espaços na educação, e de uma pequena burguesia que vê na educação um dos elementos necessários para sua almejada ascensão social.

Além desse movimento em direção à ampliação do acesso, pouco nestes dois séculos pode ser resgatado enquanto aspectos democratizantes. Ao contrário, a *tradição* educacional no Brasil é fundada a partir desse modelo conservador, excludente e reprodutor das desigualdades, instrumento da colonização e dominação, ao qual a Igreja Católica, diferente do contexto europeu, não encontra resistência. Aqui, sua influência foi mais profunda e duradoura, por não encontrar contraponto.

A Companhia de Jesus vai consolidando, através também de seu domínio no campo educativo, uma importância política e econômica tal que passa a ser uma ameaça para as elites governantes. A animosidade contra os jesuítas culmina com sua expulsão do Brasil, o que desmonta com o sistema educativo que implementaram, fato positivo para a Coroa portuguesa, mas um retrocesso para o Brasil, pois ficamos mais de uma década sem qualquer estrutura de ensino. Ainda que pesem contra os jesuítas o tipo de ensino que aqui desenvolveram, ao menos semearam os gérmenes de uma certa “unidade” nacional. Mesmo assim, seu projeto educativo estava longe de incorporar os conflitos e disputas nesse campo, como acontecia na Europa:

Quando expulsos, em 1759, os jesuítas nos legaram um ensino de caráter literário, verbalista, retórico, livresco, memorístico, repetitivo, estimulando a emulação através de prêmios e castigos e que se qualificava como humanista-clássico. Enclausurando os alunos em preceitos e preconceitos católicos, inibiu-os de uma leitura do mundo real, tornando-os cidadãos discriminatórios, elites capazes de reproduzir “cristãmente” a sociedade perversa dos contrastes e discrepâncias, dos que tudo sabem e tudo submetem. Inculcaram a ideologia do pecado e das interdições do corpo. “Inauguraram” o analfabetismo no Brasil. (FREIRE, 1989, p. 41)

Após, em 1772, implanta-se o ensino público oficial, com a nomeação de professores pela Coroa, estabelecimento de planos de estudo, inspeção e financiamento, através de imposto com destino específico. Inicia-se aí, conforme Sérgio Buarque de Holanda, citado em Aranha (2002), a prática do desvio de recursos da educação, já que nem sempre o imposto recolhido era aplicado neste fim. Surge mais tarde a necessidade de suprir o aparato burocrático brasileiro que se complexificava, juntamente com mudanças econômicas e

sociais, originadas, entre outras razões, pela vinda da família real. Em função disso foram criados muitos cursos profissionalizantes.

Os elementos democratizantes deste momento são recebidos indiretamente no Brasil, através dos jovens da elite, que podem estudar nas universidades da Europa, e também aqueles indicados pelo governo português a frequentá-las, pelas necessidades da estrutura administrativa que vai-se complexificando. O contato com os ideais da revolução burguesa trazem ao Brasil, ao retornarem estes estudantes, as aspirações democráticas que inclusive contribuirão diretamente nas conjurações a favor da independência do país.

Apesar disso, vive-se aqui distante dos movimentos revolucionários, seguindo na construção de uma sociedade autoritária, agrária e escravocrata, sem demanda por desenvolvimento, conquistas científicas e por educação, com um ensino de estrutura precária, clássico e retórico. Enfim, consolidando um modelo muito distante ainda de movimentos pela democracia, que mais tarde surgirão em contraposição a esta *tradição*.

Por outro lado, o interesse na inculcação da submissão, obediência, hierarquia e disciplina moveram a implementação de uma estrutura de ensino que em certo sentido era popular e pública, se bem que na direção que nos aponta Freire (1989):

Se por educação popular se entender a educação elementar e por educação pública a que recebia verbas do Poder Público e fornecia títulos reconhecidos oficialmente por este, então podemos aceitar as categorias em questão como preocupação da organização escolar jesuítica colonial. (Id., Ib., p. 38)

O abandono paulatino da educação indígena, por “não surtir efeito”, é mobilizado pelo desinteresse em investir nesse segmento, buscando outras estratégias (o extermínio, por exemplo) de ‘lidar’ com essa parcela da população. Mas também revela um certo nível de resistência da cultura indígena, que incorporaram elementos da cultura do colonizador a sua, mas não através do processo esperado, de total aculturação.

Na transição para o Império (1822), continuamos com uma economia agrária, voltada para a exportação, baseada na monocultura dos latifúndios e no trabalho escravo. Neste cenário, é difícil que o campo educacional sofra grandes modificações em relação ao modelo anterior. A discussão que figurou sucintamente nos debates da Assembléia Constituinte, dissolvida pelo imperador (e que portanto não teve efeito concreto na legislação do país)

tratava de regulamentar a implementação de escolas em cada subdivisão de comarcas, além de autorizar qualquer interessado abrir aulas para o ensino público. A Constituição outorgada define, em poucas passagens sobre a educação, que a instrução primária será gratuita a todos os cidadãos (GHIRALDELLI, 1991). Porém, essa garantia não saiu da “letra da Lei”, porque na prática dominou o ensino privado sob a hegemonia da Igreja (GADOTTI, 1990).

O debate posterior neste campo caracteriza-se, conforme Freire (1989) pelo distanciamento entre o concebido em leis e projetos, que buscou incorporar os ideais liberais em voga no continente europeu, e o que foi efetivado, bem como a importação de modelos educacionais sem a problematização acerca da realidade brasileira. As discussões sobre a necessidade de educação popular e autonomia do pensamento educacional, em conformidade com a democracia, com muito custo chegaram “ao papel”, de maneira fragmentária, sem comprometer uma ação mais efetiva.

A instituição de um plano nacional de educação, prevendo uma estrutura e um sistema educativo articulado no país não passaram das intenções e dos projetos de lei. Também no estabelecimento dos currículos, havia diferenciações em relação a gênero (“o currículo para o sexo feminino excluía a geometria, resumia a aritmética às quatro operações e acrescentava prendas domésticas” FREIRE, 1989, p.49) e aos segmentos sociais. A mesma autora credita à manutenção do modelo de produção e da escravidão como fatores que não demandaram um maior interesse pela educação, pois era desnecessário outro instrumento que não a violência utilizada contra os escravos na regulação social e econômica. As camadas que tinham acesso à educação seguiam supridas por aulas avulsas ou preceptores.

Na leitura dos poucos relatórios sobre a educação nacional deste período, Freire (1989) aponta ainda vários problemas do modelo adotado: o ensino mútuo, no qual um estudante mais velho monitorava e reproduzia o ensino a um grupo mais novo, não estava surtindo bons resultados; mesmo nas escolas públicas, com o ensino gratuito, não havia possibilidade de permanência das camadas populares, pois livros e materiais ficavam por conta dos estudantes e suas famílias, que não dispunham de condições para adquiri-los; a dualidade de poderes para legislar e organizar o ensino, ficando o elementar e médio sobre a responsabilidade das províncias e o superior – e o médio ministrado na capital do Império - a cargo do governo central, gerou distorções, pois as províncias não dispunham de recursos humanos e econômicos para assumir suas responsabilidades; havia falta de professores para ministrar as aulas; apenas 10% da população livre em idade escolar (25% da população era escrava, sem acesso à educação) freqüentava a escola primária; o método adotado não preparava os alunos

para os níveis posteriores; havia avaliação e fiscalização externa, porém insuficiente para o modelo proposto; prédios em péssimas condições e insuficientes, professores mal-pagos, desinteresse das famílias; estes relatórios expressavam, em geral, o descaso com a educação de parte do estado brasileiro, com um investimento restrito ao ensino superior, dirigido às elites e às necessidades do aparelho estatal. Enfim, a educação reproduzia a cultura antidemocrática que se vivenciava na sociedade, a qual embasou as grandes desigualdades sociais presentes até hoje.

Somente ao final desse período surgiram e tomaram força idéias mais arrojadas, relatadas em Aranha (2002) como as propostas por Leôncio de Carvalho, defendendo “a liberdade de ensino, de freqüência, de credo religioso, a criação de escolas normais e o fim da proibição da matrícula de escravos” (p. 156) bem como o incentivo a criação de escolas com propostas diferentes. Apesar de terem sido incorporadas à Lei, estas idéias também não prosperaram em termos concretos. Entretanto, começam a semear esperanças de transformação e democratização no campo educacional. Podemos contar, portanto, três séculos de uma tradição autoritária, quase que inabalada por movimentos contraditórios, sem deixar de frisar que esta foi a estrutura de base, introdutória ao desenvolvimento do modelo educacional brasileiro.

O advento da República no Brasil, resultado de um golpe militar apoiado por fazendeiros e a classe média urbana, foi a culminância das últimas décadas de ruína do Império, nas quais já se ensejavam profundas transformações na sociedade brasileira, aceleradas pelo fim da escravidão e pela crescente urbanização. Até a década de 1930, o país vivencia movimentos intensos gerados por crises econômicas e sociais não só internas mas também por influência do contexto global, como a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e as crises econômicas na Europa e Estados Unidos.

A educação é um setor que compõe esse cenário e participa desses processos de crise e transformação: o chamado *entusiasmo pela educação* caracterizou-se pelo movimento em favor da expansão escolar, adensado também pela pressão das camadas populares, já que, apesar de não representar o fim de um sistema político elitista, a República representou, em certo sentido, o desejo de uma maior participação popular nos processos políticos. Por outro lado, esses movimentos tiveram de enfrentar muitas dificuldades, pois, diferente de outros países da América Latina no momento anterior, no limiar do século XX, no Brasil a constituição do Estado nacional não esteve associada às necessidades da industrialização e da

institucionalização dos direitos liberais, tampouco a educação estava comprometida com esse projeto, o que despertava pouco interesse das elites na expansão do ensino:

[...] o Brasil realiza seu projeto de modernização numa estrutura social diferente – escravocrata de economia agro-exportadora – que não levantou exigências maiores quanto à elevação do nível de instrução das massas. Nesse contexto, a realização do ideário liberal estava ancorada numa luta pela transformação das relações produtivas e sociais que tinham como seu principal objetivo a emancipação da população escrava.

A luta que os setores progressistas do Brasil tiveram que empreender, portanto, envolvia mudanças estruturais para a constituição do Estado nacional e para o desenvolvimento do capitalismo no país. Só nas primeiras décadas deste século [XX], principalmente por demanda das imigrações européias na região sul, encontramos uma política de integração via educação formal que contribuiu para que essa região se destacasse nos índices de cobertura educativa promovida pelo estado (PAIVA, 1984, apud KRAWCZYK & ROSAR, 1999).

Podemos visualizar, a partir da citação, elementos que contribuíram na formação da tradição educacional não só do Brasil de um modo geral, , mas na formação da situação peculiar em termos de acesso e permanência da escola no nosso estado (RS), e nesse contexto, de sua capital, o que interfere diretamente no objeto de estudo desse trabalho.

Também nessa tradição foi impulsionada, no momento histórico em foco, a introdução na educação do pensamento liberal democrático, levada pelo movimento dos escola-novistas, denominado *otimismo pedagógico*. Se intensifica, com esses movimentos, a luta pela superação do atraso em termos educacionais, com as bandeiras pela extensão da escola elementar para todo o povo, e a defesa da escola pública para todos como instrumento de conquista da igualdade social, da democratização e transformação da sociedade. A Constituição de 1891 institui a *laicidade* do ensino, pela influência do liberalismo, apesar de toda a pressão da Igreja. Porém, o ensino público segue financiado através de taxas.

A partir da década de 1930 há o acirramento entre estes ideais e o pensamento conservador, representado pela igreja, que luta para não perder seus espaços. Nesse contexto se publica um importante documento da história da educação brasileira, gestado pela Escola Nova, movimento que mais teve influência no Brasil nas transformações ocorridas em relação ao modelo tradicional: o Manifesto dos Pioneiros, encabeçado por Fernando Azevedo e assinado por outros vinte e seis educadores. Este documento, citado e comentado em Aranha defende:

[...] educação obrigatória, pública, gratuita e leiga como um dever do Estado, a ser implantada em programa de âmbito nacional. Critica o sistema dual, que destina uma escola para ricos e outra para os pobres, reivindicando a escola básica única. (ARANHA, 2002, p.198)

Outros movimentos surgem nesse cenário, introduzindo nuances inéditas no Brasil: os socialistas, reivindicando que o estado se empenhe mais na extensão da educação a todos, e os anarquistas, protagonistas nos movimentos sindicais, também realizam no campo da educação propostas que passam pela autonomia da comunidade em organizar sua própria escola. Conseguem, inclusive, fundar várias *escolas operárias* em todo o território brasileiro (ARANHA, 2002). Influenciados pela Pedagogia Libertária, estes movimentos, mesmo não acreditando na educação como elemento principal ou de direção na transformação social, criaram experiências de escolas baseadas em sua perspectiva de radical transformação da sociedade, afastando-se nesse sentido da Escola Nova, com uma influência mais liberal, mesmo tendo agregado no seio do seu movimento intelectuais posicionados “à esquerda”. Na Constituição de 1934, alguns avanços são conquistados:

O movimento renovador da escola nova, que ganhou impulso a partir de 1924, com a criação da ABE (Associação Brasileira de Educação), conseguiu nesta Constituição [1934] uma vitória com a instituição do *ensino fundamental público, laico, gratuito e obrigatório*, apesar da campanha da Igreja que via nisso o monopólio estatal da educação. A campanha da escola pública visava a atingir o direito de todos à educação assegurando-a às camadas populares que não podiam pagar pelo ensino. (GADOTTI, 1990, p. 48).

Apesar da força desses movimentos, as reformas promovidas por iniciativas governamentais, embora já expressem a preocupação com uma ação planejada visando à organização da educação em nível nacional, ainda não incorpora a preocupação com o ensino elementar, na mesma medida em que é demandada pela sociedade em geral e pelos movimentos populares. Além disso, é importante referir que tanto a demanda quanto a ampliação ocorrida aconteceram nas zonas urbanas, já que nas zonas rurais, que não sofriam os efeitos da modernização, pouca importância era dada à escola, não só pelos governos mas pela população. Nestas regiões, não se obedeciam critérios demográficos na instalação de

escolas, mas ainda se manteve a velha lógica do favorecimento aos chefes políticos locais¹⁹, minimizada mais tarde através do trabalho de inspetores de ensino. Tendo em vista a grande concentração na zona rural ainda existente neste período, estas mudanças não atingiam uma expressiva parcela da população.

Esses movimentos democratizantes, que “colorem” de maneira inédita o cenário educacional brasileiro, tanto no campo das idéias quanto nos movimentos sociais, sofrem um arrefecimento com a ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945). As reformas implementadas nesse período (como a Reforma Capanema, por exemplo), enfatizam um ensino: seletivo, com exames e provas para ingresso em níveis mais avançados; acadêmico, de conteúdo desvinculado das questões sociais; e discriminatório em relação ao gênero, pois seguia propondo o ingresso de mulheres em escolas de frequência exclusivamente feminina, cujo conteúdo reproduzia as desigualdades em relação ao “mundo masculino”.

A Constituição outorgada pela ditadura Vargas (1937) promove na educação um retrocesso em relação à Constituição anterior (1934), desincumbindo o Estado da educação pública. Anteriormente reconhecida como direito de todos, é transferida para o campo privado, de responsabilidade da família, assumindo o Estado um papel subsidiário. O financiamento da educação passou a cargo direto de seus usuários, podendo os estabelecimentos de ensino cobrar taxas dos que dispunham de condições, além ter sido omitido, na Constituição de 1937, qualquer referência à dotação orçamentária.

Nesta arena disputaram espaço projetos oriundos de posições liberais, defendendo a qualidade para poucos em detrimento da expansão; os católicos, que defendem uma educação confessional e sob o domínio da Igreja, que se aproximou de movimentos inspirados no nazismo europeu; e projetos representados pela Aliança Nacional Libertadora, constituídos pelas camadas médias e pelo proletariado, que lutavam pela democratização radical da educação. O governo buscou aparentar uma posição neutra, de mediação dessas posições, mas sua ação tendeu a distanciar-se das aspirações defendidas pelas classes populares, utilizando a alternância entre estratégias de cooptação e repressão para “frear” estas demandas.

¹⁹ Com a extensão do voto a todo cidadão alfabetizado, a estrutura coronelística, na qual um chefe político local – “o coronel” - dominava ou barganhava com os eleitores de sua região, a instalação de escolas em determinadas regiões, não obstante os ideais de democracia da República, se tornou um elemento absorvido por esta estrutura política herdada do Império e que perdurou (perdura?) no Brasil por muito tempo.

No entanto, há um grande desenvolvimento e extensão do ensino, ampliando significativamente o acesso da população, comparando com a situação anterior, ainda que pesem as considerações feitas sobre a questão da zona rural; também há um investimento no ensino profissionalizante, com a criação de serviços específicos para tal, nas escolas públicas e na iniciativa privada (o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC); percebe-se ainda o conflito estabelecido entre aqueles que propunham um investimento na extensão do ensino limitada à alfabetização, e aqueles que propunham uma educação mais prolongada inclusive nas camadas populares.

O debate pedagógico proposto pelos escola-novistas e a ampliação do acesso parecem ser a grande marca de democratização do período, conforme Aranha (2002):

[...] Segundo Fernando de Azevedo, de 1930 a 1940 o desenvolvimento do ensino primário e secundário alcança níveis jamais registrados até então no país. De 1936 a 1951 o número de escolas primárias dobra e o de escolas secundárias quase quadruplica, ainda eu essa expansão não seja homogênea, tendo se concentrado nas regiões urbanas dos Estados mais desenvolvidos. (Id., *Ib.*, p.203).

Fatores externos e internos marcam a passagem para uma nova fase política e social no país, a Segunda República. O marco cronológico deste período é o ano de 1945, com a deposição de Getúlio Vargas, findando a ditadura do Estado Novo, coincidindo com o fim da Segunda Grande Guerra, na qual o nazi-fascismo foi derrotado. Não obstante esta predominância de aspirações democráticas no país, em consonância com o fim da guerra e simbolizada localmente pelo fim da ditadura Vargas, cresce , com as ambigüidades e antagonismos da *tradição* brasileira, uma tendência populista, já muito presente na *Era Vargas*, que se por um lado reconhece e “incorpora” as aspirações da população, por outro as controla e dirige em conformidade com os interesses das elites. O nacionalismo é uma das ênfases desse período, que acaba perdendo força pela tensão do domínio norte-americano na economia e na cultura de um modo geral.

Na educação, há a necessidade de um reordenamento, em decorrência da nova Constituição de 1946. Nesse processo, os educadores do movimento *escola-novista* brasileiro retomam a luta pelos seus ideais e entram em conflito com várias proposições apresentadas por outros setores, defensores da privatização do ensino:

Depois que o ministro da educação do governo Dutra enviou à Câmara, em novembro de 1948, o anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na qual se defendia o ensino público, os proprietários de escolas privadas e o clero católico se organizaram para defender o ensino privado. Liderando esta reação, o deputado Carlos Lacerda apresentou um substitutivo privatista e elitista aprovado pela Câmara no ano seguinte. (GADOTTI, 1990,P. 29).

Dentre os temas polêmicos desse debate, além da questão em torno da destinação de recursos para o ensino privado, está a descentralização do ensino, ou seja, permanece a responsabilização de cada esfera de poder (federal, estadual e municipal) com um nível de ensino, sem o devido repasse de recursos pela esfera federal, e sem a preocupação com um sistema nacional de ensino que organizasse a educação em nível nacional.

O debate em torno da LDB foi bastante acirrado, gerando muita revolta e manifestações principalmente na questão de destinação exclusiva de recursos públicos para escolas públicas, já que cinquenta por cento da população em idade escolar encontrava-se fora da escola, necessitando da expansão da rede pública. Com a criação de conselhos de educação nas esferas federal e estadual, tendo assento garantido os representantes das escolas particulares e através de outras estratégias, houve pressão para a destinação de recursos para a educação privada, o que acabou sendo concedido na lei.

Essa derrota inflamou os defensores da escola pública, que em 1959 iniciaram um movimento, o qual organizou, em São Paulo, a *I Convenção Estadual em Defesa da Escola Pública (1960)*, debatendo a questão da democratização do ensino. No ano seguinte, realizou-se a *I Convenção Operária em Defesa da Escola Pública (1961)*, que contou, além de intelectuais como Florestan Fernandes, com líderes sindicais operários. Foi um momento de consolidação da reivindicação de escola pública e gratuita na lutas operárias no país.

A educação passa a figurar como um dos temas centrais discutidos pela intelectualidade na reconstrução de um projeto democrático para o país, sendo incorporada ao debate de muitos grupos que, mesmo não estando diretamente ligados a essa área, abordaram-na em posição destaque, como no I Congresso Brasileiro de Escritores (1945):

[...] entre vários intelectuais, parcela considerável de escritores com militância em agremiações de esquerda, trouxe a público um manifesto –proposta sobre uma política democrática sobre educação e cultura. Nesse manifesto os

escritores insistiram na necessidade de “reestruturação” da educação do país em bases democráticas”, assim como na extensão do ensino público, na “gratuidade do ensino em todos os graus” e na “maior participação das massas na cultura”. (GHIRALDELLI, 1991, p. 110).

Após treze anos de tramitação, a nova LDB/1961 frustrou em muito os defensores da educação popular e democrática, que não se sentiram contemplados em uma lei já ultrapassada perante as demandas de então, além de incorporar muito dos interesses dos grupos mais conservadores. Descrentes na escola pública institucional, os movimentos sociais e intelectuais conquistados por diferentes matizes do pensamento socialista passaram a debater intensamente a *educação popular* como uma alternativa não institucional para a educação das classes mais pobres.

Conforme Aranha (2002), surgiram diversos espaços de educação popular, tais como: os *Centros Populares de Cultura*, fomentados pela União Nacional dos Estudantes-UNE; os *Movimentos de Cultura Popular*, implementados por intelectuais, dentre eles Paulo Freire; e os *Movimentos de Educação de Base*, criados pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Com o apoio de muitos docentes, estes movimentos funcionaram com aulas especiais inclusive nas escolas públicas, revelando a articulação e identidade de muitos professores da escola pública com esses movimentos.

Este foi um período de vigoroso debate sobre a educação, de muitos tencionamentos e disputas de interesse, e também de amadurecimento dos conceitos acerca da educação pública e democrática. Os movimentos de educação popular quiseram desenvolver, além de um método pedagógico que partia da realidade do educando e da reflexão crítica da realidade, buscando superar a condição de opressão, a plena participação na gestão do processo educativo.

Estes processos no campo da educação, assim como toda a movimentação mais ampla no cenário social e político brasileiro, na qual crescia o prestígio das teses de esquerda perante as “massas” e na intelectualidade, perderam a condição de seguir disputando com forças tradicionalmente alinhadas com um projeto autoritário para o país, pois foram violentamente reprimidas pela ditadura militar de 1964.

Às contradições do período anterior intervêm, de maneira violenta, o golpe militar de 1964, que surge autoritariamente como desfecho para as situações e crises vividas no país. O estado de direito é desmantelado e a resposta aos movimentos contrários a este regime é a

repressão em vários níveis, típica das ditaduras surgidas na América Latina, apoiadas “discretamente” pelo movimento de globalização econômica: a prisão, tortura, exílio e assassinato; intensificam-se os processos de vinculação ao capital estrangeiro.

A educação também sofrerá os efeitos desse modelo imposto no país, através da repressão violenta às iniciativas de educação popular desenvolvidas anteriormente e pelo desmantelamento da educação pública, que vinha incorporando, apesar das contradições, a influência de um projeto democrático e progressista para o Brasil, de inspiração nacionalista. As reformas deste período visaram um movimento oposto, implementado através de um conjunto de estratégias que lograram o “desmanche” da educação pública nos moldes em que vinha se desenvolvendo:

O período ditatorial, ao longo de duas décadas que serviram de palco para o revezamento de cinco generais na presidência da República, se pautou em termos educacionais pela repressão, privatização do ensino, exclusão de boa parcela das classes populares do ensino elementar de boa qualidade, institucionalização do ensino profissionalizante, tecnicismo pedagógico e desmobilização do magistério através de abundante e confusa legislação educacional. (GHIRALDELLI, 1991, p. 163).

A implementação desse novo “estado” na educação forjou-se através da violência, com o aniquilamento dos movimentos estudantis, docentes e operários, e pela via da inculcação ideológica, na introdução de componentes curriculares (Educação Moral e Cívica e Estudo dos Problemas Brasileiros, por exemplo) que prepararam o terreno, ou melhor, arrasaram o que se vinha produzindo em uma outra perspectiva. Tal como na economia, o campo educativo ficou atrelado e subordinado ao modelo norte americano, através de acordos firmados no sentido da assessoria técnica, que na prática transformou-se em deliberação externa nos processos de reforma educacional. Ao contrário do período anterior, caracterizado pelo debate de toda a sociedade na elaboração da LDB/61, o novo ordenamento da educação restringiu-se à imposição dos militares e tecnocratas:

Os golpistas de 1964 incentivaram a expansão da rede privada, de cursos supletivos e os chamados cursos de pré-vestibular. As poucas universidades abertas pelo Estado foram constituídas em regime jurídico de fundação privada, podendo cobrar taxas. [...].

Com o golpe militar cresceu o setor privado de ensino subsidiado pelo Estado. Entretanto, as verbas eram condicionadas ao atrelamento à ideologia golpista; as escolas mais conservadoras eram beneficiadas, enquanto as mais progressistas eram sufocadas. [...].

A política educacional da ditadura foi elaborada a partir de acordos entre o MEC e a AID (Agency for International Development) com a participação reduzida de educadores brasileiros. A Constituição de 1967, não fixando uma porcentagem mínima de aplicação de recursos públicos para a educação, acaba justificando a política do MEC de diminuí-los ano após ano [...]. Em 1972, o Brasil foi o país que, proporcionalmente, menos investiu em educação na América Latina. Esta situação se manteve durante todo o regime militar e não mudou substancialmente depois. (GADOTTI, 1990, p. 55).

Apesar dessa situação de terror instalada no país, os estudantes, em 1968, influenciados pelos movimentos contestatórios que ocorriam no mundo, atreveram-se a tomar as universidades, criarem cursos pilotos e fórmulas de auto-gestão, iniciativas que foram duramente reprimidas, com um aprofundamento ainda maior dos mecanismos repressivos e de controle nos espaços escolares e em todos os espaços sociais.

O colapso do modelo econômico e os movimentos sociais de resistência enfraqueceram a ditadura militar, que sofreu o abandono de muitos dos seus sustentáculos na elite brasileira. Boa parte da burguesia viu na redemocratização do país uma alternativa para retomar o crescimento econômico. Além disso, o modelo econômico global passa a não mais necessitar das ditaduras latino-americanas no desenvolvimento de seu projeto. O Brasil, ao final da década de 1970, ingressa na “abertura política”, herdando da ditadura o desmoronamento econômico, o aprofundamento de uma cultura autoritária e o fracasso das reformas educativas, que não lograram bons resultados com o ensino técnico, e não implementaram os poucos avanços que foram colocados no papel, como a extensão do ensino primário, de cinco para oito anos, impraticável pela falta de recursos.

A gestão democrática teve neste período como característica principal a sua negação e inviabilização, sofrendo uma involução inclusive os aspectos mais elementares da democratização, como a ampliação do acesso. Mesmo assim, algumas experiências corajosamente sustentadas floresceram durante a “abertura”:

Iniciativas de maior participação dos diferentes atores sociais nos destinos da educação, a propósito, são identificadas já no final dos anos setenta, a exemplo de experiências nos municípios de Boa Esperança (ES), Lages (SC), Piracicaba (SP) e Blumenau (SC). O advento de eleições diretas para governos estaduais, por sua vez, sinaliza na direção de uma série de mudanças na condução do projeto educativo em

diversas unidades da federação a exemplo das experiências de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, analisadas por Cunha (1991). (CRUZ et alli, 1999, p. 194).

A desagregação do regime militar, decorrente de vários fatores, internos e externos, entre eles o forte movimento social pela redemocratização do país, é responsável pelo novo arranjo do cenário nacional, cuja transição se faz através de acordos que incluem a eleição indireta de um candidato civil, Tancredo Neves. O descontrole e a instabilidade econômica é uma das mais importantes heranças da ditadura, bem como o autoritarismo que se arraigou na sociedade, em todos os campos, durante este período.

O caminho da redemocratização é difícil, “pedregoso”: temos a destituição do primeiro presidente eleito, através de *impeachment*, por participação em escândalos e corrupção, além de sermos tristemente recordistas mundiais em vários indicadores da desigualdade social. Cada vez mais fomos interpelados a nos inserir nos processos de transnacionalização e globalização econômica, sem nunca termos desfrutado, como outros países, dos benefícios de um modelo de Estado que tivesse uma ação redistributiva importante em termos econômicos e de bens culturais e um desenvolvimento significativo de políticas sociais.

Após duas administrações de Fernando Henrique Cardoso, que apesar de ter logrado estabelecer um relativo equilíbrio econômico e um “estado” democrático no cenário brasileiro, garantindo direitos políticos, não conseguiu garantir à maioria da população a conquista dos direitos humanos e de direitos sociais, sendo ainda estarrecedores no país os indicadores de pobreza absoluta, de concentração de riqueza, de privação em relação aos serviços de infra-estrutura, saúde, educação, bens culturais e materiais. A eleição, no último pleito, de Lula para a presidência do país, é uma aposta do povo brasileiro na tentativa de finalmente avançar para uma sociedade menos desigual e ampliada nos seus espaços de cidadania, tanto políticos quanto sociais.

A discussão sobre a democratização da educação entrelaça-se com o debate mais amplo, de democratização da sociedade. É possível novamente dar visibilidade a um debate antes reprimido, marginalizado, relegado ao espaço das sombras e da clandestinidade, que se não deixou de existir durante o período da ditadura, certamente não desfrutou de condições para desenvolver-se, experimentar-se, problematizar-se. São retomados publicamente, pouco a pouco, os principais temas acerca da democratização da educação, frente aos grandes

problemas que se tem de enfrentar, desde a ampliação da oferta, até a participação plena de todos os atores nos processos de planejamento, deliberação e fiscalização. É esse novo reordenamento da educação, integrado ao movimento de reorganização democrática da sociedade, que passo a enfocar e detalhar, pois é em seu seio que vai se constituir o processo em foco nessa dissertação, qual seja, a experiência democrática de gestão educacional em Porto Alegre.

O reordenamento legal e institucional da educação em “bases democráticas”

O movimento do debate por ocasião do processo *Constituinte* vai ampliando o fôlego das discussões e avançando nestes diferentes aspectos da democratização da sociedade e da educação. Conforme Gadotti (1990), “o momento constituinte, pelo debate que suscitou, favorece o aparecimento de propostas e foi, por si só, um processo educativo” (p.66). Este debate transitou por toda a sociedade, através da promoção de muitos espaços por grupos organizados, não restringindo-se aos parlamentares ou aos partidos políticos.

Dentre os temas destacados pela Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes (por apresentarem amplo consenso ou polêmicas irreconciliáveis), figuraram: a vinculação de recursos à educação, suprimida apenas nas Constituições autoritárias (1937 e 1967), com tendência ao aumento dos percentuais propostos historicamente; o ensino universal e gratuito nas escolas públicas, amplamente aceito, figurando como divergência fundamental a destinação de recursos, exclusivamente para as escolas públicas ou também para escolas privadas. Estas foi uma questão de grande embate, para qual muitos propuseram uma alternativa, de ser a educação gratuita em todos os estabelecimentos, estatais ou não, com financiamento estatal. Acabou vigorando a tese de priorização das escolas públicas estatais e limitação às demais que comprovarem a não objetivação de lucro. Também a fiscalização do ensino pela comunidade, cuja alternativa sugerida foi a criação de Conselhos Municipais de Educação, com participação da sociedade, para esse fim. Além das propostas oriundas majoritariamente dos movimentos populares, que tratavam da democratização da educação e autogestão escolar. (GADOTTI, 1990).

Em um primeiro momento entendida – a democratização - enquanto universalização do acesso, foi tendo seu significado alargado nas discussões da educação pública: a idéia da *qualidade* foi incorporada às demandas de acesso; a discussão sobre *qual qualidade* serve à

maioria da população incluiu a destinação de recursos, projeto pedagógico, condições materiais, administração, e também *quem* toma as decisões sobre estes elementos, constituindo a idéia de gestão democrática na educação. É esta a compreensão que chega ao ‘cenário’ da *Constituinte*, disputando com a concepção historicamente dominante: de um lado...

[...] a prática burocrático-arbitrária, instrumento do autoritarismo, e legitimada pelo uso do poder discricionário, clientelista e, por isso mesmo, alienador [...] De outra parte, pela própria contradição da estrutura sócio-econômica e política, tem tomado espaço uma prática que se legitima na co-responsabilidade de todos os agentes envolvidos; constroem-se em vários segmentos o planejamento participativo e a administração auto-gerida.” (LUCE, 1986, p. 145).

Neste disputado processo, a gestão democrática consagrou-se como princípio constitucional. O artigo 206 da Constituição Federal traz em seu conjunto elementos que, de uma maneira ou de outra, estão articulados com o “espírito” da democratização; mais especificamente, no inciso VI, se explicita a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Adrião e Camargo (2001) destacam o ineditismo desse acontecimento: enquanto a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino figuraram em constituições anteriores, pela primeira vez, graças à força dos movimentos sociais, a *gestão democrática do ensino* foi introduzida em um texto constitucional, redundando de conflitos entre pelo menos dois setores distintos:

O primeiro setor refere-se ao grupo identificado com as posições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública constituído por entidades de caráter nacional cujo posicionamento, no tocante à gestão da educação e da escola, refletia a defesa do direito à população usuária (pais, alunos e comunidade local) de participar da definição das políticas educacionais às quais estariam sujeitos. Para esse setor, formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino [incluindo a rede privada de ensino].

De modo oposto, o segundo setor, ligado aos interesses privados do campo educacional e composto, tanto por representantes do chamado empresariado educacional, quanto por representantes ligados às escolas confessionais, contrapunha-se a tal formulação. Aqui, o grau “aceitável” de participação resumia-se à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino. (id. Ib. p. 73).

Enfrentavam-se, portanto, duas posições que se diferenciavam na *qualidade* da participação (intervenção nos processos decisórios ou colaboração na execução de medidas centralmente definidas) e na composição das instâncias de deliberação. Ainda que o texto do anteprojeto de constituição tenha contemplado a primeira posição, o texto final limitou a gestão democrática ao ensino público e deixou para cada sistema, através da expressão *na forma da lei*, a possibilidade de sua exeqüibilidade.

Na última Constituição (1988), também o direito à educação ganha detalhamentos importantes, como sua extensão àqueles que não puderam desfrutá-lo em idade própria (jovens e adultos), a inclusão da educação infantil, a progressiva extensão e gratuidade do ensino médio, bem como o atendimento aos portadores de necessidades educativas especiais preferencialmente na rede pública, formalizando o dever do Estado com o alargamento do acesso à educação formal.

Decorrente da Constituição Federal, o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90) também é um importante mecanismo formal de garantia do acesso à educação dessa faixa etária (crianças e adolescentes, 0 a 18 anos), bem como da garantia de participação no seu processo de ensino formal, no cap. IV, art. 53:

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

- I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II- direito de ser respeitados pelos seus educadores;
- III- direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV- direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V- acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (1994, p. 20-21)

Apesar dos avanços, a nova regulamentação não consolida, por si só, a democratização da gestão educacional. Esta disputa, este movimento de forças contrárias segue atuando para estabelecer os princípios da democratização no desdobramento do novo ordenamento da educação, acompanhando a longa gestação da nova LDB, e na constituição de novas práticas de gestão.

A nova LDBEN 9394/96 – o tortuoso caminho entre a tradição e a mudança

Percorrendo caminhos semelhantes à LDB/1961, o texto dessa nova lei é disputado termo a termo, considerando o antagonismo de interesses presentes na sociedade brasileira. Uma demanda reprimida pela educação democrática de qualidade enquanto direito de toda a população, jamais alcançada no Brasil, e interesses na manutenção da escola dual, de qualidade para as elites, que regule e mantenha as desigualdades sociais, oferecendo “doses homeopáticas” de educação às classes populares que favoreçam e modernizem a produção, mas que não despertem aspirações de transformação, entram novamente neste jogo, em campos opostos, bem como a pressão dos defensores do ensino privado em oposição aos defensores da escola pública.

Conforme Fávero²⁰ (1996), já em dezembro de 1988, aproveitando o disposto na Constituição Federal (1988) sobre a legislação das diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, inciso XXIV), o Deputado Octávio Elísio apresentou à Câmara o projeto de Lei 1258/88 (PIC), fundamentado em texto elaborado pelos professores Dermeval Saviani e Jacques Velloso. No ano seguinte, em março de 1989, foi organizado um grupo de trabalho (subcomissão), proposto pelo Deputado Ubiratan Aguiar e coordenado pelo professor Florestan Fernandes, com a finalidade de elaborar a nova LDB. Juntamente com o relator dessa subcomissão, o deputado Jorge Hage, esses deputados tiveram como sistemática de trabalho ouvir vários segmentos da sociedade civil organizada, através de audiências públicas. Nesse processo, foi reativado o *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública*, que acompanhou o debate e elaboração do projeto até sua votação na Câmara dos Deputados.

No processo de tramitação na Câmara, que durou quatro anos, o Projeto teve dois substitutivos: o do Deputado Jorge Hage, elaborado a partir das sugestões recebidas. Foi votado e aprovado. Na Comissão de Finanças e Tributação, foi também aprovado, recebendo emendas de caráter privatista. Novamente apreciado em plenário, recebeu 1263 emendas. Ao ser analisado em caráter de urgência urgentíssima em três Comissões, recebeu novo substitutivo apresentado pelo relator da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, Deputado Edevaldo Alves da Silva. Na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, a relatora, Deputada Angela Amin, apresentou relatório que modificava artigos em defesa da escola pública, o que causou grande polêmica, gerando a suspensão da discussão da LDB (de junho a

²⁰ Esse processo da LDB é detalhado pela autora em sua dissertação de mestrado, referida neste trabalho.

setembro de 1992) e a constituição de uma comissão de negociação supra-partidária, na tentativa de contornar as divergências.

O resultado da negociação, na forma de Projeto, foi aprovado na Câmara em maio de 1993 e nesse mesmo mês deu entrada no Senado Federal. Lá, desde 1992, discutia-se outro projeto, de autoria do Senador Darcy Ribeiro, recebendo mais de noventa emendas. A disputa de prazos entre as duas Casas legislativas se instalara, em uma “corrida” para encaminhar primeiro, à outra Casa, o projeto. O texto final desse projeto do Senador Darcy, que absorveu parte das conquistas obtidas na Câmara, foi rejeitado no Senado, em 1995. Não obstante, o próprio Darcy Ribeiro tinha apresentado no ano anterior um outro projeto, que foi aprovado pelo Senado em 1996.

Esses procedimentos tão equívocos à lógica, ao “bom senso” e a um processo democrático, inclusive com a transgressão de normas consensuais, com o Senador Darcy Ribeiro funcionando como relator do seu próprio projeto, dão a dimensão dos interesses em jogo no processo da LDB; bem como, decorrem do contexto político bastante difícil no cenário do país, com o *impeachment* do primeiro presidente eleito (Fernando Collor), com a nova constelação de forças influenciadas pelo novo ordenamento econômico global e com a retomada dos setores conservadores de posições de domínio que tiveram que ser antes negociadas no processo de abertura política.

Certamente esteve em jogo, durante todos estes atropelos no processo da nova LDB, as possibilidades de maior ou menor democratização da educação, a responsabilização do Estado pelo seu financiamento, as questões em torno da *qualidade*. Em dezembro de 1996, após oito anos de tramitação, foi votada e sancionada a nova LDB. Segundo Monlevade (1997), o texto não reflete o sonho de quem quis um sistema nacional de educação promovido pelo Estado, com a valorização dos profissionais e com a gestão democrática nos parâmetros propostos pela sociedade organizada. É verdade que o texto final limitou tudo isso, mas não proibiu. Portanto, é no espaço local que estas lutas devem seguir.

Em relação aos princípios da gestão escolar democrática, presentes no texto final da LDB, apresento alguns fragmentos que serão comentados:

Art. 3º - o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

[...]

Art. 4º - o dever do estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;

[...]

Art. 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

[...]

VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII – informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica;

Art. 14 – os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

[...]

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

[...]

Art. 67 – os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

[...]

Parágrafo único. A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

A primeira observação é em relação ao artigo 3º, que repete a Constituição Federal, não avançando nas regulamentações. Na opinião de Paro (2001), a LDB deveria conter dispositivos mais claros e definidos sobre a gestão da atividade educativa, e não esgotar tão brevemente a regulamentação em nível nacional; ele também comenta o absurdo da gestão democrática restringir-se pela Lei ao ensino público, como se o ensino privado não necessitasse ser democrático. No artigo 4º, apesar de garantir a definição de um padrão de qualidade, também é muito vago, pois não refere sequer um patamar mínimo do que pode ser considerado como *qualidade*. Deixar a definição submetida às condições disponíveis garante um ensino possível, mas não necessariamente aquele considerado regional e localmente um ensino de qualidade pelos diferentes atores envolvidos.

O artigo 12 e o artigo 15 apresentam importantes elementos em relação à construção da autonomia da escola. Prevê a gestão local do projeto administrativo/ pedagógico/ financeiro, se bem que não explicita a plena participação deliberativa de pais e alunos na construção desse projeto.

Em relação ao artigo 14, Paro (2001) destaca “a pobreza” dessa redação, na medida em que apenas apresenta o que seria óbvio pressupor a partir do princípio de gestão democrática. Na sua opinião, a falta de precisão nessa regulamentação impede a plena implementação da luta pela gestão democrática, que supunha um caráter deliberativo na participação da comunidade, o que não está esclarecido no texto. Essa ausência permite os entender como democrática a colaboração da comunidade na execução de tarefas na escola, ou no seu financiamento.

Por último, o artigo 67 contempla a luta em inibir fisiologismos e clientelismos na educação, além de impedir que atividades que não impliquem docência possam ser desenvolvidas por profissionais sem experiência docente. Muitos autores ressentem-se de não ter ficado claro a lei a eleição direta como forma de provimento dessa função, podendo a redação do referido artigo prestar-se para estimular o concurso para diretor.

Apesar dos limites destacados, o texto da LDB constituiu-se claramente num avanço democrático da educação nacional. O fato do princípio da gestão democrática figurar explicitamente no texto é direção para regulamentações locais, além de abrir espaço e dar respaldo para as lutas locais de garantia de mecanismos de participação. Em menor ou maior medida, cada região ou cidade vem referendando, nas suas legislações e diretrizes, esse princípio, além das tentativas e experiências de vivência concreta dessa *nova ordem* conquistada na educação e na sociedade brasileira.

As novas configurações da gestão democrática no país

Algumas experiências de democratização, como já foi comentado, foram sendo implementadas mesmo antes da nova Constituição Federal (1988), a partir de 1982, com a eleição dos governadores estaduais, tais como a instituição de Conselhos ou Colegiados de Escola, com a atribuição, dentre outras, de eleger o diretor, com representação dos segmentos escolares, ou, de outra forma, a indicação, por parte das comunidades escolares, de lista tríplice de nominata para a direção de escola, a ser definida, dentre os três nomes, pelo

governador, que foi vivenciada no Rio Grande do Sul ainda durante a ditadura militar, em 1966. Apesar do caráter de “concessão” dessas medidas, essa abertura foi fruto dos tencionamentos e acordos com os movimentos sociais ligados à educação.

No Estado do Rio Grande do Sul, aqui abordado com mais detalhes por ser um exemplo “próximo”, a Constituição do Estado, de 1989, consoante com a Constituição Federal, traz, no artigo 197, inciso VI, a “*gestão democrática do ensino público*”; mais adiante, no artigo 213, introduz a figura dos Conselhos Escolares, constituídos pela direção da escola e demais representantes da comunidade, na forma da lei, e estabelece a eleição de diretores pela comunidade escolar, cuja regulamentação se deu respectivamente através da Lei 9232/91 e Lei 9233/91. Portanto, a Lei Maior em nível estadual, além de estabelecer o princípio da gestão democrática do ensino público, institui dois importantes mecanismos da gestão democrática das escolas estaduais.

Os “espaços vazios” presentes na Constituição do Rio Grande do Sul quanto ao provimento do cargo de diretor serviram também como motivo de disputa, como foi o caso no Governo Alceu Collares, de questionamento da legislação local como inconstitucional, por prever e encaminhar, por exemplo, a eleição direta de diretor de escola. O referido governador destituiu os diretores eleitos e nomeou pessoas de sua confiança para essas funções, considerados interventores pelas comunidades escolares. Estas situações acabam justificando o detalhamento legal muitas vezes exagerado, configurando um excesso de regulação, na intenção de garantir, na lei, mecanismos de democratização, ainda não incorporados na cultura brasileira.

Após essa experiência, houve a mobilização dos movimentos sociais no campo da educação para o detalhamento maior da gestão democrática no Estado do Rio Grande do Sul. Para atender essa demanda (e principalmente os interesses de regulamentação do próprio Estado), criou-se a Lei 10.576/ 1995 e o Decreto 36.281/ 1995. Esta legislação foi modificada em 2001, mas vou considerar o que estava vigorando até o ano 2000, limite de minha investigação. Para efeitos comparativos posteriores com o foco desse trabalho, citarei algumas passagens dessa legislação com comentário a seguir:

Art. 5º - A autonomia da gestão administrativa dos estabelecimentos de ensino será assegurada:
I – pela indicação do diretor, mediante votação direta da comunidade escolar;

II – pela escolha de representantes de segmentos da comunidade no Conselho Escolar;

III- pela garantia de participação dos segmentos da comunidade nas deliberações do Conselho Escolar;

IV - Pela atribuição de mandato ao Diretor indicado, mediante votação direta da comunidade escolar;

[...]

Art. 7º - os diretores das escolas públicas estaduais poderão ser indicados pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino, mediante votação direta.

[...]

Art. 19 – o processo de indicação de diretores de estabelecimentos de ensino públicos estaduais será realizado em duas etapas:

I – a primeira constará de cursos para qualificação de exercício da função, organizado pela Secretaria de Educação;

II – a segunda constará de indicação pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino, mediante votação direta.

Parágrafo único – a aprovação no curso de que trata o inciso I deste artigo é condição para a designação para a função de diretor de estabelecimento de ensino público estadual.

Na observação dos itens que tratam sobre o provimento da função de diretor, fica clara a adoção do *esquema misto*, que reflete a idéia de que a eleição, por si só, não garante a competência para o exercício da função, talvez recuperando a crença de que *as massas* são facilmente manipuláveis.. Ser diretor, nesta perspectiva, é um exercício que exigiria o domínio de um saber especializado, e os processos eleitorais, o conhecimento prévio que a comunidade tem dos candidatos, o projeto apresentado por eles, os momentos de campanha, a comunicação e informação sobre as demandas da função, enfim, tudo que está em jogo no processo eleitoral não seriam suficientes para garantir a escolha certa. Seria preciso o aval dos especialistas. E é a Secretaria Estadual de Educação que tem a “competência” para selecionar os competentes, tendo em vista que a indicação da comunidade depende do candidato estar “aprovado” no curso promovido pela Secretaria.

Também esse dispositivo pode ser interpretado como uma forma de controle, na medida em que está “nas mãos” do órgão central, através da aprovação no curso, o licenciamento para as candidaturas. Esta Lei, que trata da gestão democrática em nível geral, teve regulamentada pelo referido decreto a indicação de diretores, onde se explicita que o candidato indicado pela comunidade será designado para o cumprimento do mandato pelo Secretário de Educação, sendo a indicação pela comunidade condição para o exercício do mandato. Talvez a necessidade dessa regulamentação decorra da expressão presente no art. 7º: “*poderão ser indicados pela comunidade*”, o que daria margem à interpretação de que pode ser de um outro jeito.

Nos seus aspectos globais, a Lei garante a autonomia administrativa através da referida indicação dos diretores e do Conselho Escolar, com função deliberativa, fiscalizadora e consultiva nas questões administrativas, pedagógicas e financeiras. A autonomia pedagógica é prevista através do Plano Integrado de Escola, elaborado sob a coordenação do diretor e avaliado a partir da produtividade escolar, com base na aferição do desempenho dos alunos. Citarei mais alguns trechos da lei relacionados com a autonomia financeira:

Art. 65 – A autonomia da gestão financeira dos estabelecimentos de ensino objetiva o seu funcionamento normal e a melhoria no padrão da qualidade e será assegurada:

I – pela alocação de recursos financeiros suficientes no orçamento anual;

II – pela transferência, periódica, à rede de escolas públicas estaduais, dos recursos referidos no inciso anterior;

III – pela geração de recursos no âmbito dos respectivos estabelecimentos de ensino, inclusive a decorrente das atividades previstas na Lei nº 10.310, de 7 de dezembro de 1994 e doações da comunidade.

Art. 66 – Fica instituído, na forma desta lei, o suprimento de recursos às escolas de rede pública estadual de ensino para custear suas despesas.

[...]

Parágrafo 2º - aos recursos referidos no “caput” deste artigo serão agregados os oriundos de atividades desenvolvidas no âmbito de cada estabelecimento de ensino, nos termos da lei, os prêmios decorrentes da realização das metas fixadas em programa e gestão, bem como doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas.

Na minha interpretação, os itens sobre autonomia financeira revelam claramente a direção da concepção baseada na “qualidade total” em educação, por vários aspectos: existe a transferência de um recurso público, dito como “suficiente” sem definir referenciais para assim ser considerado. Talvez o termo pudesse ser substituído, sem prejuízo de sentido, por *mínimo*, já que existem outras fontes de recurso que a escola pode *lançar mão*; é explícita a possibilidade da escola gerar recursos ou receber doações, o que se constitui em processo de privatização do ensino, além de possibilitar a produção de dois tipos de escola em uma mesma rede: aquela inserida e articulada com setores economicamente favorecidos, e com isso alcançar condições de oferecimento de mais recursos, equipamentos, materiais, etc., e uma escola situada em zonas menos favorecidas, que não mobilizem o interesse no investimento dos recursos privados, resultando em uma escola “pobre” para “pobres”; além disso, a lei faculta ao próprio estado tratar diferentemente as escolas de sua rede, pois, a partir de prêmios, pode suplementar recursos.

Associada a tudo isso, se prevê a Avaliação Externa, coordenada e executada pela Secretaria, sem a previsão de participação das escolas, com base no padrão referencial do currículo. Considerando as possibilidades de diferenciação de recursos que a própria lei estabelece, e a partir do princípio de que a educação implica em investimento, principalmente quando se transforma em política compensatória, pode-se pressupor o resultado dessa avaliação, levando em conta a desigualdade dos “territórios” nos quais se situam as escolas. Esse é apenas um exemplo (muito embora revelador de uma tendência no país) das diferenças normativas no campo da gestão educacional.

A diversidade da sociedade brasileira nos aspectos mais gerais também mostra-se na forma de compreender e normatizar a gestão democrática da educação, conforme legislação de cada lugar: há locais onde o diretor é escolhido por concurso público, como no caso de São Paulo, ou o diretor é eleito pela comunidade, enquanto o vice-diretor é indicado pelo Poder Executivo, como em Cachoeirinha/RS. Também os representantes dos conselhos escolares podem ser eleitos em processo de eleição nos moldes presentes na sociedade mais ampla, ou indicados por voto aberto e direto, em assembleias de segmentos, como é o caso e Guaíba/RS.

Em pesquisa sobre as modalidades mais usuais de gestão no Brasil nos anos 90, Dourado (2000) conclui que a eleição direta é a modalidade mais comum no provimento do cargo de diretor dentre as unidades federadas e capitais (31,3%), mas é muito significativo o número de Secretarias que adotam a “indicação por parte da autoridade” (22,9%), em uma gama variada de possibilidades (esquema misto, concurso, apresentação de currículo mais entrevista); a grande maioria (62,5%) tem como forma de participação da comunidade a instituição de conselhos escolares de caráter deliberativo e consultivo; e é também a situação da maioria a não existência de autonomia financeira, nem sequer há a existência de dotação orçamentária.

Pode-se concluir, através do conjunto dos indicadores, que a gestão democrática é ainda texto constitucional a ser implementado, considerando as capitais brasileiras. Mesmo com as práticas de eleição de diretores e com a presença de Conselhos, a falta de autonomia no gerenciamento de recursos (e a falta desses recursos) limita ainda mais as possibilidades e autonomia das unidades de ensino.

A relação do Brasil com os países ricos, em posição de subordinação, não é uma novidade histórica do período da Nova República, ou seja, do atual período histórico. Antes pelo contrário, é condição fundadora deste território e do projeto dominante na constituição do país, que sempre contou com o apoio de uma parcela significativa das elites locais. Não

obstante, a redemocratização oportunizou a visibilidade desta situação e sua problematização, havendo um maior espaço de resistência, tencionamento e negociação que não havia nos períodos ditatoriais.

Neste sentido, muitas das reformas educacionais implementadas estão marcadas pela influência externa, condicionadas no bojo dos empréstimos financeiros (HADDAD, 1996). O estabelecimento de parâmetros curriculares nacionais, construídos de forma centralizada, bem como a instituição de avaliação externa a partir de critérios também elaborados sem a ampla participação dos diferentes atores do campo educacional, são um exemplo. Ao mesmo tempo, em nível local estas são medidas polêmicas, nem sempre acolhidas, havendo a construção de outros modelos e parâmetros, tanto para o debate curricular quanto para a *qualidade*, gerando outras formas de avaliação.

A partir de sua participação em fóruns internacionais, como na Conferência Mundial sobre *Educação para todos*, ocorrida em 1990, na Tailândia, o Brasil estabeleceu compromissos internacionais no âmbito das políticas educativas. Estes compromissos internacionais também são carregados de ambigüidades e contradições: por um lado, tencionam para que os países coloquem no topo de suas agendas o compromisso com a educação, a partir da pressão exercida pelos movimentos sociais e pela “fé” na educação enquanto mecanismo de regulação social; por outro, tencionam para que o estado repasse para a sociedade civil os encargos decorrentes das políticas educacionais.

Em nível do que é formulado e concebido no país, o “compromisso” e metas expressam também essa linguagem geral, que não revela os detalhamentos necessários à compreensão de que tipo de educação se quer empreender, como no Plano Decenal de Educação para Todos (1993), que expressa a intenção de desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional:

O sucesso do Plano Decenal pressupõe o reordenamento da gestão educacional, conferindo à escola a importância estratégica que lhe é devida como espaço legítimo de ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade. Fortalecer a sua gestão e ampliar sua autonomia constituem, portanto, direção prioritária da política educacional. (p. 46).

Em um país cuja dívida social é imensa, é particularmente difícil equacionar estes movimentos ambíguos, estas “lacunas dos textos”, o que gera uma disputa muito forte na concepção de gestão democrática da educação, que se atualizou em todos os debates nacionais sobre o tema: no processo *Constituinte*, na elaboração do próprio Plano Decenal (1993), na tramitação da Nova LDB e na elaboração do Plano Nacional de Educação.

Essa disputa pode ser sintetizada, correndo o risco de uma redução da problemática, em duas posições: uma concepção de gestão democrática que pressupõe a descentralização deliberativa, a participação e o fortalecimento da sociedade civil na definição das políticas educacionais e a descentralização dos recursos públicos, responsabilizando o poder público pelas políticas de atendimento dos direitos sociais; *versus* uma concepção *modernizante* de gestão, com ênfase na informatização, controle e otimização de recursos, na qual a participação está restrita à execução de deliberações tomadas de maneira centralizada, na sistematização de medidas decretadas, conforme o expresso na meta 19 do PNE/ MEC: “valorizar a participação da comunidade na gestão, manutenção física e melhoria do funcionamento das escolas, incentivando o trabalho voluntário[...]”pode-se abstrair daí o “espírito” da expressão *autonomia financeira*, qual seja, a responsabilização da comunidade pelo provimento de recursos.

O resultado dos documentos regulamentadores e diretrizes nacionais estão pautadas, *grosso modo*, por essas concepções e suas decorrentes posições de domínio/ subordinação. As disputas nos estados e municípios, pela natureza descentralizada da organização nacional do ensino, vão depender do cenário e dos atores locais e sua identificação maior ou menor com essas concepções, bem como com a configuração de forças que se estabelece em cada espaço.

Muito embora a herança predominantemente autoritária e a fragilidade democrática decorrente de fatores internos e da dependência externa, este último período na vida política e social brasileira foi rica na possibilidade de atualizar o debate em torno da redemocratização da sociedade como um todo e em particular da educação. Nesta via, ainda que pese um certo exagero de otimismo por parte do MEC em suas avaliações contidas nos documentos oficiais, é possível falar de uma significativa melhoria nos dados em relação ao acesso, hoje praticamente universalizado na população em idade escolar, na diminuição dos índices de analfabetismo, em função do investimento na educação de jovens e adultos, e na democratização dos mecanismos de gestão, muito embora distantes da incorporação efetiva à cultura escolar de um modelo plenamente democrático.

Indiscutivelmente, a gestão democrática tornou-se visível, enquanto desafio das práticas e pauta teórica no pensamento pedagógico brasileiro. Ao mesmo tempo, há que se considerar o “estado” da educação herdado da ditadura militar e da história brasileira, que demandará ainda muito esforço em termos de políticas sociais e na democratização do ensino, tarefa para muita mobilização da sociedade civil e muitos governos.

Atravessado por uma profunda crise econômica e institucional, o governo adota um conjunto de políticas, definidas pelo Banco Mundial como sendo para os países pobres, que têm profundos e negativos impactos sobre a educação. [...] o investimento em educação passa a ser definido a partir da compreensão de que o Estado só pode arcar com as despesas que resultem em retorno econômico. Desta forma, o compromisso do Estado com a educação pública obrigatória e gratuita mantém-se no limite do ensino fundamental. [...] Assim, com o progressivo afastamento do Estado de sua responsabilidade com a educação, estes níveis [médio e superior] vão sendo progressivamente assumidos pela iniciativa privada. [...] Em absoluta concordância com as transformações ocorridas no mundo do trabalho, as políticas públicas de educação objetivam a contenção do acesso aos níveis mais elevados de ensino para os poucos incluídos respondendo à lógica da polarização.

A possibilidade de desvincular saber de poder, no plano escolar, reside na criação de estruturas de organização horizontais onde professores, alunos e funcionários formem uma comunidade real. É um resultado que só pode provir de muitas lutas, de vitórias setoriais, derrotas, também.. Mas sem dúvida a autogestão da escola pelos trabalhadores da educação – incluindo os alunos – é a condição de democratização escolar.

Sem escola democrática não há regime democrático; portanto, a democratização da escola é fundamental e urgente, pois ela forma o homem, o futuro cidadão. (TRAGTENBERG apud GADOTTI, 1993, p.263).

Em cada estado e em cada município, a legislação maior vai ganhar desdobramentos e interpretações de acordo com cada cenário e movimentação dos atores envolvidos. Ao enfocarmos cada realidade, percebemos a “largura” do princípio constitucional de *gestão democrática na educação*, que abarca as mais variadas possibilidades.

No Brasil, em função das grandes discrepâncias e desigualdades sociais que só potencializaram-se e agravaram-se ao longo da história, a educação figura hoje, em muitos casos, como política social compensatória, na qual a escola e os professores se vêm lidando sozinhos com demandas que extrapolam o campo educacional, e para as quais não se têm respostas.

No caso de Porto Alegre, como em muitas cidades, a escola é o único ou o mais importante equipamento público, que representa o Estado, e por isso local onde desembocam problemas relacionados as mazelas sociais: saúde, segurança, direito jurídico, fome, enfim,

todas as “faltas” que dificultam, para a comunidade e para a escola, a construção de uma nova cidadania, enfocando o processo de aprendizagem. E este é, sem dúvida, um desafio a mais, difícil de ser superado. Conforme Catani e Gutierrez (2000):

[...] a escola pública acaba lidando com o Brasil real, o Brasil da miséria, da pobreza em todos os seus sentidos, de uma forma muito mais direta e urgente que a universidade ou a empresa.

Isto significa dizer que quando falamos em gestão participativa no âmbito da escola pública estamos no referindo a uma relação entre desiguais onde vamos encontrar uma escola sabidamente desparelhada do ponto de vista financeiro para enfrentar os crescentes desafios que se apresentam e, também, uma comunidade não muito preparada para a prática da gestão participativa da escola, assim como do próprio exercício da cidadania em sua expressão mais prosaica. (GUTIERREZ E CATANI, 2000, p. 69).

Na cidade de Porto Alegre, constituiu-se, neste período de *Nova República*, em especial a partir de 1989, uma experiência na rede pública municipal de educação na qual o *léxico* relacionado à democracia teve uma presença marcante; a problemática da democratização pautou o debate pedagógico, a partir de diferentes nuances e perspectivas. A gestão democrática teve neste período grande visibilidade, desafiando a tradição e construindo aqui uma trajetória bastante distante do modelo vigente no Estado do Rio Grande do Sul, mesmo sendo sua capital.

No próximo capítulo, buscarei reconstituir as *memórias* desse movimento, relatando processos e momentos significativos.

Capítulo IV

DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL EM PORTO ALEGRE: PERCURSOS...

Em Porto Alegre, como em muitos outros municípios, a proposição da gestão democrática vai encontrar, desde o momento de elaboração do novo ordenamento constitucional municipal, ou seja, no mandato do executivo municipal definido pelas eleições municipais de 1988, um contexto político relativamente favorável para seu reconhecimento e implementação, decorrente do contexto nacional de democratização, dos compromissos de campanha e do programa de governo da administração municipal que assume em 1989.

O governo municipal anterior, eleito em 1985, ainda sob a Constituição (1967) da ditadura militar, mas já respirando os ares da abertura política, encontrou uma rede de ensino municipal pequena, em função de convênio com o governo do Estado do Rio Grande do Sul, na qual cabia ao município a construção dos prédios, que passavam à administração da rede estadual. Ao eleger-se o então prefeito Alceu Collares, cujo programa eleitoral propunha a democratização, indica, para as direções de escola, pessoas da sua “confiança”, pois era essa a “prática” do provimento desse cargo; porém, é ele quem assina, em setembro de 1986, o Decreto 8795, regulamentador da Lei 5.693/ 85 que institui o Colegiado e a eleição de diretores no interior desse fórum.

Apesar de todas as contradições apontadas por muitos professores que trabalharam na rede municipal neste período (discurso democrático, prática autoritária e persecutória em relação aos que se opunham à política “populista” do governo, relações políticas baseadas no clientelismo, são algumas das características comentadas), durante este governo houve duas eleições uninominais para direção das escolas, em 1986 e em 1988, através da instituição do

Colegiado Escolar, que significava alguma participação dos segmentos na gestão das unidades de ensino.

Na Lei Orgânica Municipal, de 1990, na seção VI (inserida no Título IV – Da Ordem Social e Cidadania) que trata sobre a Educação, encontram-se as seguintes referências em relação à gestão:

Art. 177 – o ensino público municipal será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI – gestão democrática;

[...]

Art. 181 – é assegurado aos pais, professores, alunos e funcionários organizarem-se em todos os estabelecimentos de ensino municipal, através de associações, grêmios ou outras formas;

Parágrafo único. Será responsabilizada a autoridade educacional que embaraçar ou impedir a organização das entidades referidas neste artigo.

Art. 182 – as escolas públicas municipais contarão com conselhos escolares, constituídos pela direção da escola, representantes dos segmentos da comunidade escolar, com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora, na forma da lei.

Art. 183 – O Município nunca aplicará menos de trinta por cento da receita resultante de impostos, nela compreendida a proveniente de transferências da União e do Estado, na manutenção e desenvolvimento do ensino público municipal.

[...]

§ 2º - O Município promoverá, no mínimo trimestralmente, transferência de verbas às escolas públicas municipais, garantindo-lhes autonomia de gestão financeira, através de sua competência para ordenamento e execução de gastos rotineiros de manutenção e custeio.

[...]

Art. 185 – É vedada às direções, aos conselhos de pais e mestres e aos conselhos escolares de escolas públicas municipais a cobrança de taxas e contribuições para manutenção e conservação das escolas.

[...]

Art. 189 – Os estabelecimentos de ensino deverão ter um regimento elaborado pela comunidade escolar, homologado pelo conselho de escola e submetido a posterior aprovação do Conselho Municipal de Educação.

Diferenças (e até antagonismos, em certo sentido) podem ser apontadas em relação à legislação do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda que não sejam equivalentes (pois trata-se da comparação de uma Lei específica com a legislação maior do Município) exemplos apontam para conteúdos divergentes: na Lei Orgânica há o expreso impedimento de cobrança de taxas e contribuições para a manutenção da escola; tampouco há o estímulo ou previsão de recebimento de doações ou geração de recursos. Há um maior detalhamento sobre o que o recurso público deve recobrir, dando garantia e gestão financeira. Se prevê, ainda que

sem o estabelecimento da punição, a responsabilização da autoridade educacional que impedir ou embaraçar a organização da comunidade escolar.

Estas referências ou princípios genéricos, presentes desde a Constituição Federal até a Lei Orgânica Municipal, bem como a modalidade de provimento do cargo de diretor, foram, mais tarde, matéria de legislação visando regulamentar estes processos. (O detalhamento dessas leis será apresentado no quinto capítulo). Também a questão a vivência democrática, na cidade e na escola, farão parte do cenário político de Porto Alegre. Para relatar essas *histórias*, utilizarei como referencial temporal o período consecutivo de cada administração municipal. Mesmo correndo o risco de dar um caráter linear à narrativa, creio que essa opção facilita o enquadramento de cada cenário e permite observar continuidades e rupturas.

A primeira gestão da Administração Popular (1989/ 1992): a novidade da democracia participativa

É nesse contexto de “fé” na democratização do país que assume a primeira Administração Popular (AP) na prefeitura de Porto Alegre (1989/ 1992), a partir de um inusitado resultado eleitoral, quando a Frente Popular assume, na “última hora”, a primeira posição na votação municipal. Em meio a um processo de disputa e enfrentamento com muitos setores conservadores e interesses econômicos da sociedade porto-alegrense, inicia-se o desenvolvimento de políticas públicas organizadas através da participação da população, que irão constituir, a partir daí, a marca substantiva da cidade:

Em Porto Alegre, se desenvolve desde 1989, uma experiência de participação popular nos “assuntos municipais” em diferentes níveis e setores que contribui para a construção da democracia substantiva. O caso mais conhecido é o *Orçamento Participativo (OP)*, que é implementado em mais de 200 cidades brasileiras, na América Latina e Europa. Este se insere num sentido contrário àquele tradicional de governar, pois, é a população, em diferentes bairros e vilas da cidade, que define as prioridades dos gastos da prefeitura. Mas também acompanha e fiscaliza a realização e a qualidade das obras e serviços realizados. Podemos dizer, então, que essa experiência é um processo educativo, no qual, pela participação, a população apreende como funciona a sua cidade, de onde vêm os recursos e onde devem ser aplicados; fiscaliza e cobra as responsabilidades dos eleitos; e ao fazer isso, a população percebe que o prefeito não está lhe fazendo um favor, é apenas o gestor temporário dos recursos que são de todos (públicos), portanto, é um processo de ensino-aprendizagem onde gestor público e população aprendem e aprendem cidadania. (MACHADO, 2002, p. 293).

Nas palavras de um outro membro do Partido dos Trabalhadores, prefeito de Porto Alegre (no período 1997/ 2000), há a concordância de que é a democracia participativa, através de diferentes mecanismos, que constitui a singularidade das gestões da AP:

Desde o primeiro mandato da Administração Popular, com Olívio Dutra e Tarso Genro (1989/ 1992), nossos Governos assumiram marcas bem características, que o identificam e dão singularidade às gestões que realizamos em Porto Alegre. Uma das marcas é a democracia participativa, que, a cada ano, se consolida, se amplia e se estende a vários setores e aspectos da administração pública municipal; o carro chefe dessa rica experiência é, sem dúvida, o Orçamento Participativo, embora esse não seja o único responsável pelos avanços na conquista da soberania popular. Se tivesse que apontar pilares básicos que sustentam e sustentaram nossas políticas públicas, não vacilaria em afirmar que o Orçamento Participativo, com sua estrutura regional e temática, e os Conselhos Municipais são exatamente os grandes instrumentos de constituição e sustentação das nossas políticas desenvolvidas ao longo desta última década. (PONT, 2002, p. 25)

Trata-se, portanto, considerando toda a prática discursiva desenvolvida na descrição dessa experiência, de um *tempo de ruptura* (Balandier, 1997), “quando se forma o projeto de um novo começo, de uma re-criação pela qual tudo fica em jogo – as ligações dos homens com as forças que os dominam e suas relações mútuas”(p. 20), um tempo de mudança, que imprime *desordem* e o fomento de uma *nova ordem*. No caso, a ruptura com uma tradição de organização de governo autoritária, quando muito de democracia formal representativa. É a tomada do Estado para resignificá-lo, em processo de tensão permanente: a confiança depositada nas eleições e a “desconfiança” constante através da participação e fiscalização popular na elaboração e execução das políticas públicas. A participação política é *educação do cidadão*.

Na Educação, o governo municipal se defronta com o dilema da falta de vagas nas escolas do município e da herança da Administração anterior, qual seja, a escola de turno integral. Tendo à frente da SMED a professora Esther Pillar Grossi, a opção foi por um governo de *visibilidade*, que legitimasse a nova administração como construtora de uma educação de *qualidade* para uma maior quantidade da população, tendo em vista as críticas sofridas pelas escolas municipais, de não terem proposta pedagógica para manter as crianças no período integral e de constituírem uma rede escolar pequena, que absorvia uma parcela limitada da demanda. (conforme Entrevista 3).

A gestão da SMED vai caracterizar-se por um discurso *delimitado* em relação à democratização do ensino: a democratização enquanto acesso e direito à aprendizagem das camadas populares. A ênfase foi dada na superação do fracasso escolar impingido às classes populares, o que se daria pela inovação conceitual e metodológica das práticas docentes. O *Construtivismo* piagetiano e uma abordagem psicanalítica, apoiada em Freud, Lacan, Foucault (tratando do *desejo*, do *prazer*, da *domesticação*, do *autoritarismo*, da *liberdade*, da função da *agressividade* nos processos de ensino-aprendizagem), foram exaustivamente reiterados em eventos de formação docente, bem como nas publicações e demais textos institucionais. De acordo com Machado (1999):

A primeira gestão do PT na educação: Esther Pillar Grossi buscou construir um ensino de qualidade, onde o construtivismo e a didática adequada foram elementos destacados, os quais deveriam propiciar a aquisição da leitura e da escrita às crianças das classes populares. Como elementos ou fatores de aprendizagem, a escola e a sala-de-aula atuam como ambiente facilitador, o professor como mediador, ao dominar o construtivismo e o processo de aquisição dos diversos conhecimentos, ao programar e intervir no processo de ensino-aprendizagem, cria condições para que seus alunos aprendam. Pode-se dizer que esta foi uma gestão centrada na capacitação do professor alfabetizador. (MACHADO, 1999, p. 15).

As referências diretas à questão democrática ou da gestão democrática são poucas, considerando as publicações da Secretaria neste período: em um texto de Tarso Genro, intelectual do PT e então vice-prefeito municipal, publicado na revista *Paixão de Aprender n. 1* (1991), intitulado *Democratização e o papel da escola*, o tema é abordado na perspectiva da formação de uma consciência democrática nos indivíduos, sem referência a mecanismos de participação democrática na escola. A educação tem, na perspectiva do texto, um compromisso na formação de uma cultura humanista e libertadora.

Outra referência encontrada é um artigo sobre eleições de diretores, na revista *Paixão de Aprender n. 2* (1992), por ocasião de um *Seminário de qualificação das eleições de diretor (1991)*, promovido pela SMED. O autor do texto, Cristóvão Buarque, hoje Ministro da Educação do Governo Lula, dizia da necessidade de experimentarmos várias formas de escolha de diretor, mas acaba defendendo o *esquema misto*, ou seja, eleição precedida por processo de seleção, por ser este o que garante a participação da comunidade, mas também a competência técnica imprescindível, segundo ele, para que o próprio processo democrático não seja ameaçado: “depois de uma, duas ou três vezes de escolhas democráticas mas não

competentes, a sociedade preferirá a eficiência e acabará com a eleição” (id. Ib. p. 37). A competência seria determinada democraticamente, e democraticamente se escolheria entre os competentes.

Esta posição “discreta” na defesa da democracia, bem como as ênfases da gestão, e também as teses defendidas pelos educadores convidados para fazerem a formação docente, mereceram críticas de educadores simpatizantes da luta pela democratização da educação e a gestão democrática, dentre estes, alguns militantes dos partidos da Frente Popular, que ocupavam outros espaços na arena educacional do município, e que, a partir daí, atuavam desde uma outra compreensão de democracia, de democratização da educação e da gestão democrática. Foi o caso, por exemplo, da ATEMPA, cuja diretoria era composta por militantes do Partido dos Trabalhadores.

Durante essa primeira gestão, a ATEMPA, Associação de Trabalhadores em Educação da Rede Municipal, que encampava as reivindicações sindicais específicas da categoria, tendo, no governo anterior, centrado suas forças na discussão do Plano de Carreira do Magistério, organizou, a partir de então, a luta pela gestão democrática na rede de ensino, mobilizando para a construção de três “pilares fundamentais”: os conselhos escolares, a eleição direta para diretor e a descentralização de recursos.

O modelo de gestão das escolas da rede municipal neste momento fundamentava-se no Colegiado, composto por todos (100%) os professores da escola; os demais segmentos – pais, funcionários e alunos - tinham como representação, para cada segmento, um percentual de 25% do número de professores, totalizando, portanto, 75% em relação ao segmento hegemônico. Nesta organização, obviamente, os professores tinham a supremacia nas decisões. O Colegiado reunia-se, pelo menos, três vezes ao ano para deliberar sobre questões administrativas, além de eleger a direção da unidade de ensino a cada três anos. Ressalta-se, pois, que, além de garantir o poder de decisão aos professores, como já foi referido, nas escolas maiores era um fórum bastante numeroso, o que dificultava o aprofundamento das discussões, tornando-se, na prática, um espaço propício a mero “endosso” de decisões previamente tomadas. O provimento da manutenção da escola era centralizado, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

No conjunto das proposições de democratização que defendia, a ATEMPA encaminhou o debate sobre o Conselho Municipal de Educação, visando a maior autonomia do município em relação às outras esferas de governo, bem como a participação de representantes da sociedade na elaboração e fiscalização das políticas públicas. Além disso, a

criação do Conselho Municipal de Educação foi uma necessidade, tendo em vista sua previsão na Lei Orgânica Municipal (e também necessário no repasse de verbas do Estado para o Município). A Lei instituindo o Conselho Municipal de Educação foi aprovada antes mesmo da instituição dos Conselhos Escolares.

O **Conselho Municipal de Educação** foi criado em janeiro de 1991, através de Lei Complementar nº 248. Órgão de caráter autônomo, deliberativo e consultivo em relação aos temas de sua competência e fiscalizador da aplicação trimestral dos recursos municipais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme Lei Orgânica, é composto por um total de quinze membros, representantes de vários setores da comunidade educacional da cidade, através de eleição nas suas entidades representativas, e 1/5 (um quinto) do total indicado pelo Prefeito Municipal.

A ATEMPA iniciou então uma grande campanha junto à categoria (professores e funcionários), para a implementação dos Conselhos Escolares, discutindo no seu fórum de conselheiros, bem como participando das discussões organizadas pelas escolas, das quais participavam não só professores, mas muitas vezes toda a comunidade escolar. Em parceria com o Legislativo, na figura do vereador José Valdir, que protocolou o projeto na Câmara, a Associação realizou muitas discussões, finalizando proposta da categoria no fórum de conselheiros e buscando o apoio dos vereadores para a aprovação do projeto.

A segunda conquista no percurso pós-constituente de implementação do princípio de gestão democrática no município foi a **Lei dos Conselhos Escolares**. Após discussão durante um ano com a rede municipal, o projeto apresentado pelo vereador José Valdir, com incorporação de várias emendas propostas pelas escolas, foi aprovado. A Lei foi promulgada sob o nº 292, em janeiro de 1993, instituindo os Conselhos Escolares com função consultiva, deliberativa e fiscalizadora em relação às questões financeiras, administrativas e pedagógicas, em todas as unidades de ensino da rede municipal.

A SMED teve pouca participação no fomento desse debate, pois o eixo nesta primeira administração, conforme dito anteriormente, foi a formação docente, pautando o *Construtivismo* piagetiano como teoria importante no embasamento da prática pedagógica, principalmente nas séries iniciais. Muito embora defendesse escola para todos e a capacidade de todas as crianças de aprender, além de estimular a participação da família na escola, no momento de discussão do projeto dos Conselhos na Câmara de Vereadores, o órgão central colocou-se contrário à função deliberativa na dimensão pedagógica, por considerar esse um “terreno” de competência docente.

O tema da competência técnica já referido no artigo de Buarque (1992) é novamente apresentado, o que pode indicar ser esta uma defesa dessa gestão, que se distancia dos postulados dos educadores “de esquerda” e revela uma aproximação, por exemplo, com a concepção em vigor no estado do RS. Mesmo assim, venceu a posição defendida pela ATEMPA, e o texto final incorporou a deliberação em questões pedagógicas.

Após a conquista desses dois elementos facilitadores, a ATEMPA pautou a discussão sobre os demais instrumentos formais de democratização da gestão, como a eleição direta para diretor, que junto com os Conselhos Escolares e o Conselho Municipal de Educação iniciam enquanto realidade instituída em lei com a nova gestão da Administração Popular.

A segunda gestão da Administração Popular: a gestão democrática enquanto política pública

Tendo em vista a proposição de democratização da sociedade e do Estado, amplamente divulgada nos programas da Administração Popular (AP), um dos elementos que desencadeou a substituição da professora Esther Grossi pelo professor Nilton Fischer na segunda gestão, conforme relatos dos debates internos do PT, foi a crítica de que sua gestão reduziu-se à problematização da sala-de-aula e das séries iniciais, deixando de incorporar a luta mais ampla, com a qual o Partido dos Trabalhadores se identifica e participa, qual seja, pela democratização do ensino como um todo e da gestão escolar em particular, e sua inserção como elemento transformador da sociedade desigual em uma sociedade mais justa e igualitária.

A Segunda gestão da AP encontra, já no início de sua administração, instituídos três importantes instrumentos de democratização. Ao contrário da gestão anterior, esta desvia o olhar da sala de aula e passa a focar a escola em sua totalidade, tendo como eixo a sua democratização. É lançado o projeto *Gestão Democrática*, com o objetivo de consolidar não só os Conselhos Escolares e novas formas participativas de gestão, como o de discutir a Lei de Eleição de Diretores, que não teve o mesmo processo de debate da Lei dos Conselhos. Como estava em vigência o mandato dos diretores eleitos em 1992, com a primeira eleição sob a nova Lei prevista para 1995, houve tempo para o debate e regulamentação dessa nova Lei, que apresento de forma resumida no próximo parágrafo.

O Projeto de **Lei de eleição direta para diretores** foi apresentado pela Vereadora Maria do Rosário (na ocasião, do PC do B – Partido Comunista do Brasil) e aprovado em 1993 (Lei 7365/ 1993), extinguindo o Colegiado, que ainda existia enquanto Colégio Eleitoral, e estabelecendo a paridade, em termos de “peso” de voto, entre trabalhadores da escola (docentes e não docentes) e pais e alunos. Impede também a permanência consecutiva de diretor eleito, para além de dois mandatos, mesmo que alterne a função para vice-diretor. Somente professores com formação em nível de graduação podem ser candidatos, abrindo-se, como exceção para alguns casos, a possibilidade de professores com formação secundária. A lei não exige curso ou seleção prévia, formação específica em administração escolar, concurso, aprovação pelo Executivo ou outra intervenção governamental no processo de escolha da comunidade escolar.

Há um investimento na consolidação dos Conselhos Escolares, com o acompanhamento das eleições nas escolas, e o fomento aos grêmios estudantis; a SMED propõe a substituição dos antigos CPMs pelos Conselhos Escolares, cuja função deve ir muito além das desenvolvidas pelos CPMs, que limitavam-se à arrecadação de recursos para a escola. Internamente, a SMED passava por uma crise deflagrada já nos primeiros meses da segunda gestão, em decorrência das divergências entre os dois principais grupos de composição da Secretaria, cujo desfecho é a saída do secretário Nilton Fischer e sua substituição pela professora Sônia Pilla, que continua e intensifica o investimento na democratização da gestão escolar, mas vai investir também na reestruturação curricular das escolas:

A [...] gestão de Sônia Pilla Vares deu ênfase justamente naqueles aspectos pouco destacados na de Esther: o político e a participação democrática. A gestão democrática e a participação da comunidade escolar se tornaram elementos fundantes da política educacional implementada. [...] mas com o deflagrar do processo chamado *Constituinte Escolar*, as discussões pressionaram no sentido da especificação da política-pedagógica, além de apontarem objetivamente o aumento da exclusão escolar nos dois anos desta gestão (93 e 94). Emergiu, na virada de 94 para 95, a proposta dos ciclos de formação como experiência inaugurada antes do Congresso. A qualidade da educação seria, ali, decorrente da constituição da Escola Cidadã, que se faz através da participação e da gestão democrática, e tem pressupostos os elementos culturais de uma nova qualidade. (MACHADO, 1999, p. 18)

A Secretaria transforma a gestão democrática em política pública, articulada com a reestruturação curricular, organizando-se para desenvolvê-las junto às escolas. Nesse sentido, organiza várias ações:

- investimento na implantação e consolidação dos Conselhos Escolares, através de assessoria nos processos de eleição e acompanhando as gestões escolares, além da organização de encontros regionais e municipais;
- investimento nas eleições de diretor, através de assessoria à escola, buscando qualificar este processo, e cursos de capacitação pós-eleição para os diretores eleitos;
- reestruturação da Secretaria, tendo como finalidade a adequação da estrutura ao novo projeto, organizando assessorias por região, responsáveis pela formação de todos os segmentos escolares;
- assessoria para o gerenciamento financeiro, acompanhando o processo de planejamento, de execução e de prestação de contas dos repasses às escolas;
- Projeto *Constituinte Escolar*, desenvolvido em três níveis: em cada escola; em fóruns regionais, através de delegação, e no fórum da cidade, o I Congresso Constituinte. Este projeto teve como objetivo a reorganização curricular, através da reformulação regimental, proposta em três etapas: o diagnóstico – *qual a escola que temos?*; a elaboração de princípios – *qual a escola que queremos?*; e a elaboração de novos regimentos a partir dos princípios acordados. A mantenedora elaborou teses para a discussão nos grupos de estudo das escolas;
- Projeto Escola Cidadã:

[...] a síntese deste processo é a **Escola Cidadã**, tradução para a esfera educacional da proposta política da Administração Popular e lugar de articulação da educação como projeto estratégico de transformação social [...] A diretriz fundamental da Escola Cidadã é a democratização da escola, entendida como democratização do acesso, da produção e da socialização do conhecimento e da gestão. (AZEVEDO, 1997, p. 11).

A SMED explicita, na apresentação discursiva de suas políticas, a inserção no projeto mais amplo da AP, na “esteira” do concebido nas proposições contra-hegemônicas visitadas nos capítulos anteriores. A transformação na educação passa por uma transformação da estrutura da escola, projeto que a Secretaria assume como tarefa sua, no âmbito da rede municipal, através das ações que organizou.

Paralelo a essas ações, a SMED buscou formas de viabilizar o repasse de verbas para as escolas, processo que demandou tempo e negociações em várias instâncias, junto ao Governo e às escolas. É um processo que inicia na segunda gestão, mas que é aprimorado, chegando a um formato mais “desejado” pela própria SMED, somente na gestão seguinte.

A **descentralização de recursos** foi o componente mais “moroso” para efetivar-se, tendo sido percorrido um longo caminho até a conformação atual. Para esta demora contribuíram o truncamento burocrático, pela alegação de que não havia expediente legal para viabilizar a descentralização, além da resistência de muitos diretores de escola, que não queriam assumir a responsabilidade de responder pelo gerenciamento financeiro. Apresentarei, a seguir, os passos dessa trajetória, baseados em sistematização realizada em publicação da SMED (Repasso trimestral, 1998):

- 1989/93 – Adiantamento de numerários: juntamente com o material de consumo e operacionalização dos serviços de manutenção, a escola passou a receber, em nome do diretor, adiantamentos numerários para despesas urgentes e de pequeno custo. Esta iniciativa esbarrou nos trâmites burocráticos, na falta de agilidade e na inviabilidade legal, pois não havia legislação que regulamentasse este procedimento;
- 1994 – Kit básico – elaboração de um “kit básico”, composto de materiais administrativos e pedagógicos, organizado a partir das demandas mais comuns, remetido bimensalmente; este recurso não atendeu a demandas ou necessidades específicas das escolas;
- 1995 – Adequação às Demandas – por meio de um sistema de ajustes de acordo com a realidade das escolas, enviando materiais e quantidades específicas;
- 1996 – Crédito Escolar – medida que organizou políticas de recursos financeiros de acordo com as características das escolas; o planejamento financeiro foi descentralizado, passando à responsabilidade do Conselho Escolar; a execução, porém, seguiu centralizada; em conjunto com a Procuradoria Geral do Município, a Secretaria Municipal da Fazenda e a Auditoria do Município, a SMED construiu por via legal expedientes que viabilizassem o repasse (Decreto nº 11600, de 16/10/96);
- 1997 – Repasse Trimestral – o Conselho Escolar passa a estar habilitado para gerir recursos repassados pela PMPA e pelo Governo Federal, inicialmente utilizando o CGC da Prefeitura, mais tarde constituindo o Conselho Escolar como *pessoa jurídica*; o plano de aplicação deve ser elaborado, em linhas gerais, juntamente com o planejamento participativo anual, discutido e aprovado em Assembléia Geral da escola, e os planos trimestrais elaborados pelo Conselho Escolar a partir de discussão das demandas com todos os segmentos (Decreto 11.952/ 1998);
- 1998 – Orçamento Participativo/SMED - Houve a descentralização de recursos da SMED para a viabilização de projetos especiais, que demandam mais volume de recursos, a serem disputados regionalmente pelas escolas, a partir de projetos (A Secretaria organizou as escolas em sete regiões, baseando-se na divisão do Orçamento Participativo). Estes projetos são eleitos a partir de vários critérios, sendo os votantes delegados das escolas da região. Há a avaliação do processo junto com as escolas, através dos delegados, aprimorando e incorporando as críticas ao OP do ano seguinte.

Essa terceira gestão foi concluída tendo realizado: a implementação dos Conselhos Escolares; a primeira eleição unificada direta de diretores de escola (1995); o fomento em torno desses processos pela assessoria sistemática da Secretaria; o I Congresso Constituinte Escolar, que definiu os princípios de rede municipal para os novos regimentos escolares, na construção da Escola Cidadã; a implementação de políticas de inclusão (Salas de Integração e

Recursos regionais, com um educador com formação em educação especial, para atendimento às crianças com dificuldade de aprendizagem; a Escola Porto Alegre, para meninos e meninas em situação de rua; conveniamento com creches comunitárias); o início do processo de descentralização financeira; a criação de quatro escolas por ciclos de formação: a Escola Monte Cristo, que elaborou o regimento em parceria com assessores da SMED, regimento que foi tomado como referência pela Secretaria no processo de criação de outras três escolas.

Ao final da gestão, a questão de maior visibilidade era a reestruturação curricular das escolas. Mesmo assim, esse foi um período de intenso movimento provocado pelas políticas educacionais desenvolvidas pela SMED, no qual as escolas tiveram que desdobrar ações até então “estranhas” às práticas escolares: discussão dos regimentos e avaliação das suas práticas, com a participação da comunidade; gestão de recursos financeiros; presença do Conselho Escolar na gestão; questionamento de sua estrutura secular, seriada e hierárquica; eleição direta de diretores, com “campanhas” apresentadas à comunidade escolar; enfim, a conjunção entre educação, participação e política. A implementação de uma política de publicações bastante intensa deu visibilidade a essas políticas e ajudou na construção de um efeito de identidade da rede municipal.

A terceira gestão da Administração Popular: os ciclos de formação como ênfase

Durante a terceira gestão da AP, com o professor José Clóvis Azevedo como Secretário Municipal de Educação, Machado (1999) nos diz que pode-se notar um certo “esmorecimento” do investimento na questão da gestão democrática, tanto no nível do discurso como da ação, passando à centralidade da política educacional a reestruturação curricular através dos ciclos de formação, após o processo de debate curricular em curso na gestão anterior.

A própria reorganização da assessoria técnica da SMED, com caráter mais “pedagógico” e menos “institucional”, a timidez dos empreendimentos em relação à formação dos segmentos da comunidade escolar, no que diz respeito a sua constituição e qualificação para a participação na gestão, e também o pouco espaço de participação, investimento e debate na dinâmica do II Congresso da Educação (1999), talvez confirme uma mudança de rota em termos de ênfase das políticas, considerando também o esforço exigido em um processo de reestruturação curricular tão intenso, que tomava o cenário das políticas

educacionais do momento. Mesmo assim, podemos também elencar importantes investimentos na consolidação dos instrumentos de gestão democrática na escola e na rede.

Um aspecto importante foi o avanço conquistado no processo de descentralização de recursos. A partir da instituição de um novo ordenamento legal (Decreto 11.600/ 96 e Decreto 11.952/ 98), foi possível repassar recursos diretamente para as escolas. O Conselho Escolar, com a assessoria da SMED, tornou-se “pessoa jurídica”, convertendo-se em “canal de entrada” e gestão tanto para o repasse dos recursos municipais trimestrais quanto do recurso federal anual, através do Programa Dinheiro Direto na Escola/ MEC.

Outro projeto importante foi o *Planejamento e Orçamento Participativo na Escola Cidadã (OP Escolar)*. Este projeto organizou, nos moldes do Orçamento Participativo da cidade, um processo com a descentralização de recursos antes administrado centralmente, de disputa de projetos entre as escolas, por região. Define-se um valor por região, e as escolas apresentam suas propostas, individual ou em parceria com outra (s) escola (s), o qual pode objetivar atividades culturais para toda a comunidade, reformas dos prédios e modificações no espaço físico, ou investimento específico no processo de aprendizagem dos estudantes.

Esta definição da proposta da escola para o OP Escolar deve, conforme o projeto, ser construída com toda a comunidade, através do planejamento participativo, e deve compor o Plano Anual da escola, no qual estão definidas as metas, objetivos e ações de cada unidade de ensino ano a ano, bem como o desdobramento enquanto responsabilidades e recursos, humanos, materiais, financeiros. Nesse bojo, entra o recurso do OP, que não deve ser contado, tendo em vista que não há garantias de sua obtenção, para atividades fundamentais e cotidianas das escolas. Esse movimento é coordenado pela Assessoria de Planejamento, que em conjunto com o Conselho do OP escolar, organiza o processo a cada ano. Esse Conselho é composto por representantes das escolas, e delibera sobre mudanças na organização do OP escolar.

Também foi durante este período que uma mudança significativa ocorreu: com a nova LDBEN 9394/96, foi possível pensar no município a constituição de seu **sistema**, garantindo maior autonomia na elaboração das políticas e normas educacionais. Sua proposição partiu do CME e da ATEMPA, em parceria com o vereador José Valdir, que protocolou um projeto a fim de desencadear o debate com a cidade. Também a Secretaria Municipal de Educação contribuiu nas discussões e envolveu-se bastante com esse movimento, que já começou no ano de 1997, a partir da vigência da LDB.

Talvez seja importante referir, por se tratar de elemento constitutivo do processo singular na educação do município, que compunham tanto a direção da ATEMPA quanto do CME militantes do Partido dos Trabalhadores sintonizados em torno de um mesmo projeto de educação. Ainda que não cobrissem a totalidade de cargos nesses espaços, podiam desencadear, por dentro desses órgãos, ações articuladas na consolidação e legitimação desse projeto. Esse fator com certeza fortaleceu esses processos em uma determinada direção, pois são vários espaços da educação municipal “recobertos” por uma mesma matriz política. Também é essa identidade que articula a parceria com os vereadores “petistas” oriundos do movimento dos professores, como é o caso do vereador José Valdir, que no espaço do legislativo municipal trabalhou pela instituição em Lei das propostas de gestão democrática defendida pelo “campo da esquerda”.

O Sistema Municipal de Ensino foi instituído em agosto de 1998, através da Lei 8198, e traz, no título IV, artigo 16, referência à gestão democrática, instituindo o Congresso Municipal de Educação como fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das escolas da rede pública municipal. Sua criação foi possível a partir do previsto na nova LDBEN 9394/96. É ele mesmo um mecanismo de democratização, na medida em que possibilita ao município maior autonomia na normatização da educação em nível local. A elaboração da Lei foi cuidadosamente discutida por aqueles que protagonizaram esse movimento, no sentido de contemplar no texto elementos que garantissem as posições defendidas por essas frentes (CME, ATEMPA, SMED).

Não obstante a importância desses acontecimentos na trajetória da gestão democrática, eles foram de certa forma “ofuscados” pela questão que ganhou centralidade nesta gestão, tanto para as escolas quanto para a SMED: os ciclos de formação, que após sua materialização, passou a figurar enquanto a “síntese” da Escola Cidadã. A SMED, que vinha atuando na disputa de concepções e na construção de princípios em defesa da escola pública, unitária e popular, de qualidade social, adota o modelo da organização por ciclos (e seu respectivo regimento, criado na Escola Monte Cristo, que passou a “regimento referência”) como sua proposta, e nesse momento de construção de regimentos das escolas apresenta o então “regimento referência”, como forma de “encurtar caminho”, para apreciação das comunidades nos seus momentos de debate. O papel da assessoria volta-se para a formação, convencimento e disputa dessa nova proposta.

Algumas escolas (poucas: somente as escolas de educação especial, a Escola Municipal Liberato Salzano e a Escola Municipal Nossa Senhora de Fátima, que tem turmas

de *transição*, ao final de cada ciclo, e a própria Escola Municipal Monte Cristo) seguiram na construção de seu próprio projeto, disponibilizando-se a disputar e comprovar a necessária sintonia com os princípios definidos no I Congresso Municipal de Educação. A grande maioria centrou o seu debate na avaliação da proposta pautada pela SMED. Considerando os “prós e contras”, inclusive em relação aos ganhos em termos de recursos humanos e espaços alternativos (Laboratório de Aprendizagem, complementos curriculares, etc.), as escolas foram, aos poucos, “ciclado”, através de votação da comunidade escolar. O relato de uma diretora entrevistada exemplifica esse processo:

Não, prá nós os ciclos lá não foi imposição porque foi uma escolha. Nós recebemos um convite e foi um momento em que todos puderam optar. Mesmo hoje eu acredito que quem é contra os ciclos não coloca como uma imposição. Dentro dessa escola não. Até porque uma coisa que foi feita na ocasião, e fui eu que fiz a liderança da discussão: se Ciclo ou não – se colocou muito duas colunas, o que tinha de avanço, o que a gente ganhava com aquilo, por que não dava pra continuar como estava, o tipo de educação como estava. E colocamos os prós e os contras, e foi uma coisa muito bem pensada, muito equilibrada, ninguém pode dizer que foi imposto. (Entrevista 1).

No último ano dessa gestão, seis escolas não tinham adotado a organização por ciclos. A SMED, desde o ano anterior, (1999) já vinha anunciando claramente a decisão de que, tendo em vista a adoção dos ciclos como forma de organização da maioria das escolas, a rede municipal de ensino passaria a ser totalmente organizada por ciclos de formação, até o final do ano de 2000. Essa decisão provocou um grande desgaste junto às escolas e gerou críticas dentre os próprios militantes do PT. O efeito criado, que já vinha se desenvolvendo pela forma ostensiva de defesa adotada pela assessoria, foi o de imposição dos ciclos, muito embora tenha havido, por parte de muitas escolas ou de parcelas da comunidade escolar, a defesa e a simpatia desse projeto.

Nesta gestão, o “fato novo” da gestão democrática talvez possa ser representado pelo OP Escolar, pela sua forma inédita de propor a descentralização de recursos, por mobilizar o debate e o diálogo entre as escolas, por buscar a retomada das interfaces entre as dimensões: pedagógica, administrativa e financeira na gestão escolar, incentivando o planejamento participativo.

A análise sobre a polêmica em torno dos ciclos é tarefa complexa, que deve pesar a presença de vários elementos articulados, além da consideração de muitos casos, de vários

processos vividos pelas escolas, a fim de não tornar-se sentença limitada. Esse aspecto será considerado nos capítulos finais, a partir das entrevistas, sem a pretensão de constituir-se em análise aprofundada.

Essa gestão conclui o seu mandato com a ampliação e qualificação dos mecanismos de acesso e permanência na escola (ampliação de turmas do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos; das turmas de educação de Jovens e adultos; introdução de assessorias na ed. Especial, ampliando o oferecimento de serviços – deficiências múltiplas, SIRs, turmas de cegos e de surdos -, a proposta por ciclos de formação, com sua concepção de aprendizagem contínua e serviços especializados - professoras volantes, laboratórios de aprendizagem, etc.) e a constituição de um novo patamar na gestão da escola e do próprio sistema, agora municipal. Muitas das iniciativas já previstas, concebidas no pensamento democrático. Outras inéditas, fruto do movimento local.

Em comparação com a pesquisa referida em capítulo anterior, sobre as experiências de gestão democrática na década de 90 nas capitais brasileiras, considerando o conjunto de mecanismos presentes na experiência em foco, pode-se dizer que Porto Alegre, nos seus aspectos gerais, figura entre uma minoria que atingiu patamares avançados em termos de gestão democrática, e levando em conta alguns elementos exclusivos, como o OP Escolar, é uma experiência de fato singular no contexto nacional. Já foi comentado o distanciamento em relação às proposições desenvolvidas em termos de gestão democrática na rede estadual de educação do RS, no mesmo período.

Também aqui se realiza algo outrora impensável na política e na administração pública no Brasil: a sucessão pelo mesmo partido político, através de eleição direta, por três vezes, com a conquista, pela Frente Popular nas eleições, do quarto mandato no governo municipal. Essa quarta gestão, já em desenvolvimento, que não será foco dessa dissertação, encontra uma rede ampliada do ponto de vista físico, por seus antecessores, em 217% (conforme boletim informativo da SMED – 2003), além de uma trajetória única em termos de democratização da educação em vários outros aspectos. A *qualidade* dessa democratização é o fator responsável por essa singularidade.

A partir desse breve histórico, pode-se visualizar em que medida foram garantidos, e com que conteúdo, na rede municipal de ensino de Porto Alegre, os mecanismos formais de democratização da gestão. Conquistou-se, nos anos que se seguiram ao processo *Constituinte* em nível federal, estadual e municipal, os três elementos básicos identificados como

instrumentos formais fundamentais da gestão democrática das escolas (Conselho Escolar, Eleição direta de Diretor e Descentralização de Verbas), além da criação do Conselho Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino, elementos em nível inter-escolar, ou seja, no nível macro político administrativo local.

Além da consideração da dimensão formal deste tema, foram referidas várias ações de implementação da gestão democrática e da construção de políticas educacionais de forma participativa, cujo principal móvel foi o Estado, principalmente a partir do segundo mandato da Administração Popular, que coincidiu com o momento de implementação dessa legislação. Por outro lado, pode-se perceber a importância da multiplicidade de atores que participam na trama desse “tecido”, bem como suas articulações: a ATEMPA, as comunidades escolares, o CME, os vereadores, as escolas, cada qual, ou de maneira conjunta, imprimindo um ritmo e um colorido que constituíram e seguem constituindo a beleza desse movimento.

Neste capítulo e nos anteriores busquei construir um panorama histórico sobre a gestão democrática em nível geral e local; e descrevi o referencial teórico e metodológico que serviu de aporte para a análise desenvolvida nos dois últimos capítulos. Portanto, nos capítulos seguintes, passo a empreender esse “exercício de interpretação” dos processos de gestão democrática na rede municipal de ensino de Porto Alegre.

Capítulo V

UM OLHAR SOBRE O LOCAL: TENSÃO ENTRE REFORMA E MUDANÇA

Neste capítulo pretendi dar início ao “entrelaçamento” dos capítulos anteriores com a apresentação dos discursos “escritos e falados”, enfocados na análise. Na difícil tarefa de eleger a melhor organização do texto para facilitar o trabalho interpretativo e me colocar, através da escrita, em posição também facilitadora de diálogo com os outros textos (que neste se farão presentes) e com os leitores, esbocei o seguinte desenho: inicialmente, abordei o “ponto de partida” do recorte temporal adotado, ou seja, a partir dos depoimentos, “pintar” o *cenário*, o *estado* em termos de gestão no período imediatamente anterior a 1989; após, “ancorei” a análise do *escrito* e do *dito* nos *acontecimentos* que culminaram nas legislações, em ordem cronológica; funcionando apenas como referencial, pois as questões certamente apareceram “misturadas” e uma se valeu das outras para melhor “apresentar-se”.

Após, as políticas públicas desenvolvidas pela SMED, suas práticas (discursivas e “concretas”) e seu “encontro” com as escolas, ou seja, como os diferentes “territórios” operaram com essas políticas, na relação com o espaço territorial da “rede”.

Antecedentes

Conforme já foi referido, estava à frente da administração anterior à 1989 o prefeito Alceu Collares, primeiro candidato mais “à esquerda” no quadro político local que chega à Prefeitura, antes ocupada por representantes nomeados da ditadura militar. Foi instituída neste

período a Lei do Colegiado, que oportunizava, em tese, a participação dos segmentos na gestão da escola e na eleição da direção. Porém, já foi dito também que o Colegiado era composto pela totalidade dos professores da escola e setenta e cinco por cento desse total pelos demais segmentos: vinte e cinco por cento para pais, e o mesmo percentual para funcionários e para os estudantes.

Essa previsão em lei da posição numérica maior de um segmento favorece, já na concepção, a posição de domínio desse segmento. E, segundo o relatos, é isso em geral que acontecia na prática: os professores eram os que mais participavam, já vinham com as decisões prontas e combinadas. Como o Colegiado se constituía num órgão muito grande, se difícil o aprofundamento das discussões com todos os seus membros.

Outro aspecto a destacar é a forma de relacionamento da administração central com as escolas. Muito embora caracterizando-se como primeiro governo de “esquerda”, segundo os relatos, foi um período marcado pelo autoritarismo, principalmente quando assumiu a SMED a professora Neusa Canabarro. Houve enfrentamentos com o funcionalismo, com greves e acirramento dos conflitos. Mesmo que, inicialmente, tenha aberto espaços para outras concepções, que era o seu compromisso de campanha, o governo municipal aos poucos foi “encolhendo” para o autoritarismo, conforme nos relatou uma professora:

Mesmo considerando o período do Collares, que foi o primeiro governo de esquerda que a gente poderia dizer, ou que se dizia de esquerda, depois de todos aqueles anos de governos de direita, digamos assim, eu acho que aquele período foi importante, no sentido de trazer para o meio dos espaços de formação Paulo Freire. Pela primeira vez a gente falava em Paulo Freire na rede, começava a se falar na psicogênese, na questão da leitura e da escrita, mas essa fala vinha mas por meio de pessoas que estavam na equipe naquela época do que propriamente na fala de quem dirigia a Secretaria. Se falava em educação popular, mas eu avalio aquela período como um período de tremendo populismo, mas havia um discurso de educação popular, por isso Paulo Freire cabia naquele discurso, mas não era um discurso apropriado por quem assumiu a Secretaria, principalmente depois de um tempo, quando assumiu a Neusa Canabarro.

Ela não tinha esse discurso nem o discurso da aprendizagem, havia toda uma preocupação com prédios, com o turno integral, com a construção dos CIEMs, era mais uma preocupação estrutural, mesmo que a proposta dos CIEMs trouxesse essa preocupação em manter o aluno na escola o dia inteiro. Faltava conteúdo nessa proposta: fazer o que o dia inteiro na escola?

Naquela época eu trabalhei aqui [na SMED], com várias pessoas que tinham as mesmas preocupações. Então quando a Neusa assumiu nós passamos a ter muitos problemas, porque tudo que era pedagógico, ela não valorizava, e ela achava realmente que o que importava eram os prédios e uma série de características fantásticas que estes prédios continham. (Entrevista 3).

Percebe-se no relato um alinhamento, em nível local, com a política educacional proposta pelo partido político que estava na administração, o PDT – Partido Democrático Trabalhista -, ou seja, a construção de escolas de turno integral, e a incorporação da “herança populista”, marcada pela ambigüidade, que caracterizou o governo de Getúlio Vargas, inspirador do *trabalhismo* no Brasil. Mesmo que reconhecendo algum espaço para novos debates, os avanços na gestão democrática da educação parecem ter ficado mais por conta da incapacidade de recobrir e controlar todos os espaços, dos movimentos contraditórios presentes no próprio governo, por força do novo contexto nacional de democratização, do que pela inclusão dessa política na plataforma de ação do governo municipal. O *acontecimento* concreto, ou seja, o *Colegiado*, instituído por iniciativa do legislativo, não teve maior investimento:

Teve uma discussão do Colegiado mas em meio de tantos conflitos e confrontos não foi uma coisa que marcou. É algo tão contraditório, tu falas em projeto de democratização, mas com uma prática tão autoritária... A própria Associação dos Professores, havia uma certa discussão, mas não houve muita discussão. Não foi amplamente discutida na comunidade. (Entrevista 3).

Essas contradições ficam por conta, na minha análise, da marca autoritária da época e do próprio conflito interno do PDT, que no momento anterior à eleição, na área da educação, tinha inclusive um grupo de educadores que estavam construindo um programa de governo para o setor, segundo um participante (Entrevista 7), com uma grande preocupação com a democratização, articulados com a candidatura de Glênio Peres. Com a imposição da candidatura de Alceu Collares, pela direção do partido (Leonel Brizola), essa proposta toma outro rumo, ainda que Neusa Canabarro fizesse, inicialmente, parte deste grupo de educadores na construção do referido programa. Eleito o PDT, foi nomeada Secretária de Educação a professora Teresinha Irigaray, titular “de fachada” numa estratégia de início de governo. Ao assumir Neusa Canabarro, já rompida com essa base mais democrática e alçada a um outro nível de poder com a participação no grupo de Alceu Collares, aliança-se com setores conservadores e expulsa da SMED aqueles que tensionavam em outra direção.

Certamente esse período, pelo que foi relatado, não significou uma ruptura espetacular em relação aos governos municipais da ditadura, mas a possibilidade da contradição, da *desordem*, ainda que abafada, trouxe ensaios importantes na construção da anunciada “nova

ordem”, na inusitada eleição do candidato da Frente Popular²¹, Olívio Dutra. Com a nova administração assumindo em 1989, os movimentos que já estavam se organizando tomam vigor, e iniciam articulações para a conquista de instrumentos que consideravam fundamentais como inauguradores de uma nova forma de gestão na educação, *a gestão democrática*. Lideraram esse movimento a ATEMPA, fortalecida e legitimada no período anterior pela representação dos interesses corporativos dos professores, ainda que derrotados pela administração Collares, juntamente com representantes do Legislativo, vereadores dos partidos de esquerda cuja base eleitoral eram os professores e cujo compromisso eleitoral foi encaminhar as lutas no setor da educação.

Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação foi instituído pela Lei nº248/91, tendo suas funções deliberativas limitadas à delegação de competências pelo Conselho Estadual de Educação. Foi regulamentado pelo decreto municipal nº 9954/91, após um movimento de discussão que, conforme o relato de uma conselheira, não “empolgou” muito o conjunto de professores:

O Conselho Municipal de Educação, dentro do processo de gestão democrática, ele se constituiu em função da Lei que criava o Conselho, de autoria do vereador José Valdir, à época, e essa discussão se deu através dos trabalhadores em educação, pela ATEMPA, e com a Secretaria Municipal de Educação. E a gente – eu digo a gente porque eu estava dentro de um movimento da ATEMPA, como representante da escola – procurava fazer uma discussão que envolvesse mais a rede municipal.

Mas uma avaliação que a gente tem, que aconteceu naquela época e a avaliação que eu tenho hoje trabalhando no Conselho, que acontece com as discussões de criação dos Conselhos Municipais de Educação nos outros municípios, é que é um pouco difícil a gente envolver os professores nessa discussão. Às vezes as discussões ficavam mais centradas na ATEMPA enquanto diretoria e no Conselho de representantes de escola dessa entidade, e com Secretaria Municipal de Educação junto à Câmara dos Vereadores do que propriamente com todos os professores da rede. (Entrevista 4).

Mesmo assim, instituído o Conselho Municipal de Educação (CME), tanto a direção da ATEMPA quanto as candidatas a integrar o CME conseguiram uma grande mobilização

²¹ Já referida conjunção de partidos de esquerda, na qual o Partido dos Trabalhadores tem posição majoritária.

para a eleição dos seus representantes, em uma plenária que agregou mais de trezentos professores, participação essa percebida como muito positiva pela ATEMPA e pelas candidatas à representação. O número de professores da rede municipal à época estava em torno de dois mil e quinhentos, o que denota a participação de mais de dez por cento do número de docentes. Se considerarmos o universo total, ainda que a participação conquistada possa ter sido significativa no contexto, temos um percentual grande de professores não envolvidos na criação e na consolidação dessa instância da gestão da educação municipal, o que pode justificar o próximo comentário da entrevistada:

Mas em inúmeros momentos, quando a gente ia para o conselho da ATEMPA, como representantes da ATEMPA, e íamos fazer discussões sobre o Conselho Municipal de Educação, ou nos apresentávamos em determinados espaços como representantes dos professores no Conselho, os professores manifestavam desconhecimento das ações do Conselho, das atividades do Conselho e da própria existência do Conselho! Em que pese o envolvimento deles na primeira eleição de representantes, por outro lado eles desconheciam o trabalho e outras questões.(Entrevista 4).

A partir da criação em lei, o CME começa o caminho para sua constituição de fato, enfrentando aí vários problemas: rotatividade de representantes, inclusive do próprio Executivo Municipal, falta de espaço físico e infra-estrutura para as reuniões e para o desenvolvimento do trabalho; e falta de reconhecimento pela sociedade, mesmo considerando o universo agregado pelas próprias entidades e instituições que ali tinham representação, quando não pelos próprios conselheiros, com dificuldade de vislumbrar a importância que este poderia assumir no cenário educacional do Município. Me valho novamente do relato da conselheira, para abordar esse e outros aspectos:

Sobre a relação com a Administração Popular é uma questão que nos fazem muito, sempre que a gente participa em outros espaços, por tratar-se da AP. Isso não significa que o Conselho foi criado teve todas as facilidades de funcionamento, de se instituir e tudo mais; sempre foi um espaço e uma constituição que teve de ser negociada e bancada junto à SMED; principalmente no início, na constituição do Conselho, que gente não tinha espaço físico para funcionar, ninguém tinha liberação de carga horária, por isso a gente fazia as reuniões do Conselho nos dias de folga na escola, para pelo menos os professores poderem participar e não ficar faltando na escola; a parte burocrática a gente levava para casa e fazia em casa; as reuniões da direção do Conselho, _ conforme previa a Lei, tinha que ter uma direção provisória para encaminhar a elaboração do regimento – eu era secretária do CME, fazíamos na casa da gente; e as reuniões do Conselho nós fazíamos uma vez por semana na

ATEMPA, mas os representantes da sociedade civil disseram que não queriam fazer mais as reuniões na ATEMPA, porque estariam vinculando o Conselho com um sindicato de representação dos professores, e enquanto não tivéssemos um espaço público para realizar as reuniões do Conselho, nós não nos reuniríamos mais; entramos em contato com a SMED, na época era a Esther Grossi, e então conseguimos uma sala num espaço da Prefeitura, e lá mudamos umas três ou quatro vezes de sala, por problemas de funcionamento deste espaço, compartilhado por outros serviços. (Entrevista 4).

Todas as dificuldades apresentadas na narrativa acima, embora tenham demandado um tensionamento dos membros do CME, já estavam previstos em Lei para serem supridas pelo Poder Público Municipal, conforme os artigos 5º e 6º do decreto regulamentador nº 9954/1991:

Artigo 5º - O Conselho Municipal de Educação terá sua sede em dependências cedidas para este fim pelo Poder Público Municipal, que também responsabilizar-se-á pela cedência de uma linha telefônica e material de expediente.

Artigo 6º - O Poder Público municipal colocará à disposição do Conselho Municipal de educação o quadro funcional e demais recursos necessários ao desempenho de suas atividades.

Ainda que sob a Administração Popular, o Conselho teve de movimentar-se e negociar para ir, paulatinamente, conquistando a infra-estrutura necessária para o seu funcionamento. Como veremos em outras situações, o vislumbrado em Lei é condição, mas não garantia, da consolidação dos mecanismos e instituições previstos na construção da gestão democrática. Faz-se necessário “construir a ponte” entre o concebido e o vivido.

Traçando um paralelo com as administrações municipais, durante toda a primeira gestão da AP o Conselho esteve a constituir-se, a organizar seu funcionamento, realizando algumas discussões sobre matérias que lhe chegavam. Na segunda gestão, a situação de infra-estrutura ainda não tinha avançado muito.

No período da terceira gestão da AP, houve alguns movimentos importantes na trajetória do Conselho: a Lei que regulamentou o artigo 101 da Lei Orgânica, tratando do funcionamento e estruturação de todos os conselhos de participação social no Município, que quando em discussão recebeu um adendo possibilitando o recebimento de *geton*. Este foi um elemento facilitador, apesar de considerado mais como uma ajuda de custo do que como um *geton*, pois cobriu ao menos as despesas de deslocamento e alimentação dos dias de reunião, o

que antes era até fator que impossibilitava, para alguns membros, a participação. Outra questão importante foi toda a movimentação do processo de reestruturação curricular do período, que interpelou o Conselho a um grande fluxo de trabalho pela responsabilidade de avaliação e aprovação dos regimentos escolares das escolas municipais.

Em relação às pautas, por algum tempo quem basicamente pautou as discussões do Conselho, pela dinamicidade com que se dava os processos de discussão e de propostas na rede municipal de educação, a partir do I e do II Congresso Municipal de Educação, quando houve aquela grande reestruturação das escolas; foi a SMED. Eu digo que era a Secretaria que pautava porque nós já éramos sistema e toda essa dinamicidade obrigava o Conselho a trabalhar e a estudar para poder avaliar os regimentos das escolas; a própria proposta por ciclos, o funcionamento da educação de jovens e adultos, a proposta da Escola Porto Alegre para crianças em situação de rua, o CMET, todos esses processos que eram muito específicos da produção do Município pelo tipo de discussão que se fazia aqui na cidade[...] (Entrevista 4).

Nessa travessia de órgão “atrelado” ao Conselho Estadual de Educação a órgão normatizador autônomo, concluída pelo advento da Lei que criou o Sistema Municipal de Ensino, o CME teve que novamente, ao mesmo tempo em que a Lei do Sistema estava sendo discutida, buscar constituir-se para essa nova posição à qual seria alçado, posição que teve de ser forjada, negociada em um processo não muito fácil. A responsabilidade de regulamentação da Educação Infantil foi uma grande preocupação e um grande desafio, gerando muitas polêmicas em nível externo e interno. O percurso paralelo desses dois movimentos, relatado na Entrevista 4, demonstra que *instituir em lei e constituir-se* na arena social como um ator reconhecido nos exercícios de poder são movimentos que vão dar a esse processo uma composição, um *colorido* singular.

Então éramos um sistema, tínhamos que normatizar de forma complementar a LDB, que faz as exigências básicas, e por sua vez tínhamos que dar conta de uma realidade social, política econômica muito complicada no sistema municipal de ensino, em relação à educação infantil. Sabendo dessa realidade, já em 1996, quando o CME começou a discutir a lei do Sistema, sabia que iria ter de lidar com essa situação, ele já começou a discutir também a educação infantil, buscando conhecer melhor essa realidade e se apropriar disso.

Fizemos uma aproximação com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que era o órgão responsável por essa normatização da educação infantil através de suas resoluções, e também a Secretaria Municipal de Saúde, que era outro órgão que respondia por essa questão, tentando se inserir nesse meio dizendo: “olha, vamos ser nós que teremos de

normatizar a educação infantil, então queremos parceria com vocês, queremos que vocês nos enxerguem como os responsáveis, pois seremos nós que faremos esse tipo de coisa quando a lei sair, nós não estamos tirando competências ou disputando poder, nós não vamos jamais trabalhar com as questões financeiras, de competência do CMDCA, em função dos convênios, tampouco vamos dar conta das questões da saúde, que a educação infantil tem essa dimensão, mas também tem que dar conta das questões da educação, não são mais “equipamentos” de saúde, então já começamos a trabalhar essas questões.

Também a trabalhar junto com as comunidades através dos Conselhos Tutelares, junto a estas instituições que atendiam as creches comunitárias, que nos enxergavam como os sensores, aqueles que vão fechar todas as creches, “as mulher que tão aqui exigindo um monte de coisas para a educação infantil e nem sabem do que estão falando, por que elas nunca estiveram aqui”; então o CME começou a fazer um trabalho miudinho junto a todos esses espaços, para pelo menos conseguir ser enxergado enquanto o órgão responsável por isso, mas que queria construir junto com eles, e não a partir de um olhar de um “egrégio” que a partir de agora, a partir do canetaço de uma Lei se institui enquanto tal; a gente quis, junto com o processo de elaboração da Lei fazer um processo de constituição social e política. (Entrevista 4).

O amadurecimento conquistado nesse processo, por toda a atuação no debate pedagógico, pela participação em fóruns da sociedade, pelo novo *status* alçado pela Lei do Sistema, e também pela perseverança em constituir-se, trouxe ao Conselho a sua “maioridade”, nas palavras da conselheira entrevistada, que para ela é um caminho sem volta nesse processo de consolidação.

É possível que, em relação à maioria dos trabalhadores em educação da rede municipal, o Conselho ainda hoje seja um “ilustre desconhecido”. Mas buscou seu reconhecimento em nível das relações mais *macro*, foi protagonista na organização de debates entre os Conselhos Municipais do nosso estado, fomentando a criação do Fórum Estadual dos Conselhos Municipais, tornando-se um personagem importante na gestão das políticas da educação municipal e estadual. Os professores que disputaram e conquistaram presença no CME, figurando sempre como presidentes e/ ou secretários do órgão, valorizaram bastante este espaço enquanto importante no cenário da educação e gestão municipal, “enxergando-o” como estratégico para a consolidação desse novo modelo:

Todas as dificuldades de infra-estrutura do Conselho Municipal de Educação sempre foram resolvidas após muita discussão, memorandos, ofícios e audiências. A perseverança (ou insistência) sempre foi característica das direções que passaram por este CME; (CANTO in GENTILI et alli, 2002, p. 129).

Esse percurso criou uma necessidade, para o próprio Conselho, de rever sua organização e a Lei que o instituiu: em relação às suas funções, ampliando e rediscutindo suas representações da sociedade civil, seu *status* agora figurando como órgão normatizador do sistema, e suas funções, já que tem exercido, conforme a Entrevista 4, a função *propositiva* e *mobilizadora*. Enfim, a Lei que o criou e cujo “concebido” levou um longo tempo para tornar-se realidade, pela própria movimentação do real agora demanda a construção do “caminho de volta”, que é um outro caminho, aproximando a Lei do “vivido” e de uma outra imagem do porvir. Seus conselheiros reconhecem a importância do CME através de seu próprio trabalho e expressam o desejo de assumir plenamente a sua natureza de órgão de representação social, que talvez seja o avanço que falta para constituir-se em órgão autônomo; ser “enxergado” pela sua própria base de representação, e por ela ser valorizado.

Embora o CME possa estar distante dos interesses da maioria dos professores, é uma parcela desse segmento que impulsiona sua criação e consolidação. O interesse em garantir sua participação, expressa na fala da entrevistada, chamando as reuniões para os “dias de folga” dos professores, revela esse tensionamento. E qual parcela se envolve nessa movimentação? Os professores ligados à *tradição contra-hegemônica* desse campo que lutou pela democratização da educação enquanto direito de toda a população, no bojo das lutas mais amplas pela democratização da sociedade e do controle do Estado pela população. São professores, que, de diferentes espaços de atuação, estavam identificados com esse desejo de transformação, articulados em torno de interesses que, de uma certa forma, coincidiam com os propósitos da Administração Popular, pois via de regra eram militantes orgânicos dos partidos políticos que compunham a Frente Popular, ou simpatizantes que por identificação aderiram a esses movimentos.

No Legislativo, por exemplo, participaram desse movimento o vereador José Valdir Rodrigues da Silva, do PT, professor estadual militante no CPERS – sindicato, responsável na Câmara de Vereadores por três iniciativas nesse processo, além da participação da elaboração da Lei Orgânica: o Conselho Municipal de Educação, os Conselhos Escolares e o Sistema Municipal de Ensino. A Eleição de diretores foi iniciativa da vereadora Maria do Rosário Nunes, também professora estadual, militante no seu movimento sindical e egressa do movimento estudantil. Na época em que propôs a lei era militante do Partido Comunista do Brasil; atualmente integra o PT. Enquanto vereadores, articulavam na Câmara com seus pares e com os movimentos sociais a instituição desse novo ordenamento na gestão da educação. O

relato de José Valdir, atualmente titular da Coordenação de Relações com a Comunidade da Prefeitura, revela parte do colorido no cenário da época:

Oitenta foi uma década de sonho e de ofensividade política. O sonho de construir uma nova sociedade, com liberdade e democracia, sob os escombros da Ditadura Militar agonizante, impulsionou a vinculação da bandeira das liberdades democráticas às suas lutas específicas e reivindicatórias.[...] No âmbito local, o fato novo foi a vitória da Frente Popular elegendo Olívio Dutra e Tarso Genro para o governo municipal e a primeira bancada parlamentar significativa (oito vereadores) do Partido dos Trabalhadores no legislativo municipal. Esses dois fatos foram importantes para as transformações que seriam efetivadas na rede municipal de ensino da capital durante a década seguinte. [...]

Na Câmara municipal, a jovem bancada, aliada a escassos vereadores do campo popular-progressista, empenhava-se em elaborar, com o apoio do movimento social organizado, uma Lei Orgânica ou “constituição municipal” comprometida com os interesses populares, removendo o “entulho autoritário” da legislação anterior[...]. Além de ser uma aspiração democrática, esse dispositivo atendia a uma exigência legal: ter um Conselho Municipal [de Educação] funcionando e um plano de carreira [do magistério] instituído (até 4 de abril de 1991) era condição exigida para o repasse de verbas do Estado aos Municípios, segundo a constituição Estadual. (SILVA in GENTILI et alli, 2002, p.37-40).

Neste fragmento, gostaria de destacar o “tramado” existente entre os vários acontecimentos, mostrando que o CME, em princípio, é exigência legal na transferência de recursos, e sua criação, por isso, é obrigatória; em seguida, ou concomitantemente, foi visto como recurso estratégico de determinados atores na contraposição ao autoritarismo, construindo a gestão democrática na educação vinculada a um projeto mais amplo. A reflexão de Raul Pont, ex-prefeito de Porto Alegre e parlamentar do PT sinaliza para essa vinculação:

Se tivesse que apontar os pilares básicos que sustentaram nossas políticas públicas, não vacilaria em afirmar que o Orçamento Participativo, com sua estrutura regional e temática, e os Conselhos Municipais são exatamente os grandes instrumentos de constituição e sustentação das nossas políticas desenvolvidas ao longo desta última década.[...]Em 1991 [...] Estávamos num momento inicial da nossa experiência de governo, o que incluía ampliar e democratizar esses órgãos. Víamos neles aliados e defensores de um projeto coletivo e não entidades que serviam para cobrar e tensionar o executivo. (PONT in GENTILI et alli, 2002, p. 26-27).

Por outro lado, no movimento dos professores municipais, foi também esse engajamento com a concepção de uma nova sociedade que mobilizou essas iniciativas. O relato abaixo apresenta esta sintonia, ao mesmo tempo que evidencia, no seio do segmento

dos docentes, diferentes posições e contradições, individualismos e crenças distintas, em relação à sociedade e à educação, e o difícil manejo desses conflitos no seio desse segmento:

Assumi na PMPA em 1987 em meio a uma greve, segurei faixas e pirulitos [...] Eu me descobri cidadã, nada poderia me fazer abandonar os “companheiros”. [...] Em meados de 1990, fui convidada para participar de uma Comissão que discutiria a Gestão Democrática na Escola Pública: conselhos escolares, eleição direta para diretores e repasse trimestral de verbas. Lembro que a diretoria da época discutia a criação de conselhos municipais de educação e a sua importância para a consolidação da gestão democrática: [...] “Órgão de intermediação entre o poder público e a sociedade civil organizada” [...] Da comissão passei à Diretoria. De APMPA passamos a ser ATEMPA.

Estávamos repletos de utopias. Acreditávamos que faríamos diferença, que nosso entusiasmo contagiaria a todos ou, ao menos, a nossa base. Não foi bem assim e, na medida em que as situações se apresentavam, não seria bem assim. Meia dúzia de pessoas (nove, para sermos exatos) com um sonho comum, tudo bem, mas colocar esse sonho em prática na companhia de mais de quatro mil pessoas com sonhos não tão comuns e olhando para o próprio umbigo pode se tornar um pesadelo. (CANTO in GENTILI et alli, 2002, p. 127).

Em Cunha (in GENTILI et alli) 2002, podemos também perceber que o relato da professora representante da ATEMPA está encadeado com uma introdução apresentando as políticas da AP. É o segmento de uma mesma narrativa, o que apresenta um fato novo até então na política local: Governo e movimento sindical identificados em defesa de uma proposta de democratização da sociedade.

O CME constituiu-se e consolidou-se nesta trama, onde fios inéditos matizam singularmente o processo local. Sua posição como órgão consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador do sistema municipal ampliaram em muito suas atribuições, dentre as quais citarei apenas algumas:

Art. – 10 – São competências do Conselho Municipal de Educação:

I –fixar normas, nos termos da Lei, para:

- a) a educação infantil e o ensino fundamental;
- b) o funcionamento e o credenciamento das instituições de ensino;

[...]

- e) o currículo dos estabelecimentos do ensino;

[...]

- i) a elaboração de regimentos para os estabelecimentos de ensino;

[...]

II – aprovar:

- a) o Plano Municipal de Educação, nos termos da legislação vigente;

- b) os Regimentos e Bases Curriculares das Instituições Educacionais do Sistema Municipal de Ensino

[...]

VII – exercer competência recursal em relação às decisões das entidades e instituições do Sistema Municipal de Ensino, esgotadas as respectivas instâncias;

[...]

Estas, além de todas as demais atribuições que lhe foram designadas pela lei do sistema, são um desafio para que o Conselho Municipal ingresse em um “novo tempo”, que lhe demandará uma reestruturação importante de seu trabalho e atuação.

Conselhos Escolares e participação dos segmentos

Enquanto antecessor dos Conselhos, como órgão de representação da comunidade na gestão escolar, figurava o Colegiado, referido em vários momentos nesse trabalho. Igualmente, seus limites em propiciar a participação também já foram comentados. O testemunho de uma funcionária de escola reforça estas referências:

O Colegiado era brabo. Mesmo com a escola pequena, tinha umas cinquenta pessoas. Se não viesse pronto, com discussão de corredor, não dava para entender nada, ou demorava muito. Além do mais, os professores abusavam. Algumas coisas se dizia, outras... lembro de uma professora dizer para outra, sobre a recuperação do calendário da greve, ou não me lembro bem, de uma paralisação, que estava meio “matado”: “aqui não é o fórum, tu devia falar em reunião de professor”. Onde era o fórum de se discutir o calendário escolar? Afora que não tinha ECA [Estatuto da Criança e do Adolescente], não tinha nada. Expulsar aluno era coisa comum. Funcionário nem “piava”. Com o Conselho, é outra coisa. Não digo que é de igual para igual, mas quase... Impôs um respeito. E o número, é outra coisa. Na escola nem se seguiu a tabela da lei, é dois de cada e pronto. Depois ficou três. Até o professores defenderam isso, pois ninguém defendia muito o Colegiado, não servia para democratizar nada, era reunião de professor com platéia. (Entrevista 8).

É nesse contexto já apresentado também em outros momentos do texto que surgem os Conselhos Escolares. Segundo um entrevistado (Entrevista 7), proposição de inspiração “pistrakquiana”, referindo-se às proposições de Pistrak, já mencionado nesta dissertação, que no seu livro: **Fundamentos da escola do trabalho** propõe a criação de Conselhos de Escola, nos quais os estudantes, junto com os demais segmentos, poderão exercer a administração

autônoma do espaço escolar. Essa lembrança faz intuir a filiação, ou ao menos a aproximação dessa proposição com o pensamento pedagógico socialista, sua inserção nessa *cultura*, se bem que Pistrak tinha uma idéia mais ampla de participação dos alunos.

A partir da análise sobre *quem* protagonizava esta proposta, já realizada na abordagem do CME, é possível afirmar essa influência, em conjunção com outras nuances. Este seria o instrumento de superação do Colegiado e canal de participação de toda a comunidade na escola, na desprivatização do espaço público.

Traçando uma aproximação ou paralelo com a administração municipal, conforme já feito no item anterior, já no seu processo de discussão, durante a primeira gestão da AP, o Conselho enfrenta uma polêmica; no quadro de suas discussões se revive uma disputa atravessada por diferentes concepções não só no campo da educação, mas em torno de toda a “tradição científica”: de um lado, a visão da Pedagogia enquanto conhecimento científico e especializado, de domínio de especialistas, no caso os professores, e só eles, portanto, estariam autorizados a discuti-la; de outro, a visão do conhecimento enquanto construção tecida no social, e portanto, de domínio social, ainda que com diferentes níveis de abordagem, de produção, de reflexão, que autorizam todos os atores sociais a abordá-lo, ainda que em diferentes perspectivas, reservando aos “especialistas” a tarefa de contribuir, com o seu conhecimento específico, no “olhar” desse conhecimento enquanto objeto de reflexão.

A Secretaria Municipal de Educação não colocava o debate em torno da democratização da educação na centralidade de suas discussões e políticas educacionais, ou pelo menos não dessa forma, pelo viés da *gestão democrática* e da criação dos conselhos escolares. Inclusive, protagonizou na Câmara de Vereadores, através de sua assessoria, um movimento contrário à aprovação da função *deliberativa* nas questões pedagógicas, argumentando o domínio específico dessa questão pelos professores:

Na gestão da Esther, a discussão da gestão e das leis pela Secretaria não era tão intensa. A preocupação eram as questões de aprendizagem do aluno, a formação do professor. Esse trabalho acontecia, mas ele não era a ênfase. Havia o entendimento, e ela tinha o apoio por parte das escolas, que as questões pedagógicas realmente ficassem limitadas. Até que ponto os pais teriam condições de opinar, de legislar sobre essas questões? Mas ao mesmo tempo havia todo um incentivo para que os pais fossem ouvidos, o que eles pensavam sobre os professores dos seus filhos, o que eles pensavam sobre aprendizagens que os seus filhos estavam fazendo ou não, mas até que ponto formalizar isso em espaços como o Colegiado ou o Conselho já era mais complicado. (Entrevista 3).

Ao final da primeira administração da Frente Popular, houve portanto essa disputa, pois diferentes concepções já referidas sobre o conhecimento pedagógico entraram em conflito. Ainda que a posição da SMED fosse apoiada, conforme a entrevistada, pelas “escolas”, também a posição de que o Conselho Escolar (CE) deveria ser deliberativo em questões pedagógicas foi apoiada também pelas “escolas”, pois a ATEMPA participou de inúmeras discussões a convite de escolas que chamaram também pais e funcionários para o debate, e conseguiu a adesão de muitas comunidades escolares, inclusive de parcela significativa dos professores, para sua proposição.

Na Câmara, através do movimento junto aos parlamentares, a direção da ATEMPA teve êxito na sua atuação, mobilizando representantes das escolas para esse acompanhamento. Já a SMED teve de fazer um movimento mais discreto (que mesmo assim teve o acompanhamento de alguns diretores de escola naquele período), pois já recebia a crítica, internamente no seu partido, de estar aliançando-se com um setor mais conservador dos docentes.

A segunda gestão da AP coincide com a fase de implantação dos Conselhos Escolares, tendo a Lei sido sancionada e publicada em janeiro de 1993, ano de início da segunda gestão da AP. A direção que assume na SMED congrega “petistas” que, durante e antes mesmo da composição do governo, disputaram esse espaço com a direção anterior. A principal crítica foi em relação à omissão da Secretaria (e até mesmo uma discreta oposição, considerando o setor específico da educação), ao projeto mais amplo de democratização da cidade e do “aparelho estatal”, levada a cabo pela prefeitura.

A direção que assume a SMED avaliou que a proposta global da Administração deveria ter sido desdobrada com mais ênfase na rede municipal, através da gestão democrática e da participação da comunidade, de forma direta, e também na inclusão de seus “conteúdos” no currículo escolar. Essa administração incorpora em seu programa de gestão essas questões, e organiza suas políticas nesse sentido, desde a disponibilização de recursos humanos para a formação de grêmios estudantis até a organização e planejamento de sua assessoria incluindo a formação dos Conselhos Escolares. Alguns depoimentos expressam essa mudança de rumo:

Eu me lembro que uma das críticas ao trabalho da Esther Grossi é que ela dirigia o olhar à sala-de-aula, ao trabalho do professor, ao ensinar e aprender no âmbito dessa relação aluno professor. Uma das críticas era essa falta de conexão desse trabalho com a comunidade, com o conhecimento popular. Apesar dela trazer

isso. Mas na prática havia toda uma preocupação com metodologia, com o ensinar e aprender a ler e escrever, um trabalho muito intenso nas séries iniciais, mas não havia realmente esse movimento de buscar fora da escola os elementos para transformá-los em conteúdos da escola; havia sim uma preocupação com a inclusão, de não deixar sair, de não deixar se perder, mas em termos de conteúdo da vida, realmente faltava. Eu acho que a gestão que veio depois da Esther foi para o “outro ponto da vara”. A gente saiu de dentro da sala de aula e foi buscar fora da escola, para trazer para dentro da sala da aula, que esse para mim é o objetivo maior.(Entrevista 3).

O relatório avaliativo do trabalho da assessoria, presente em documentos internos, também expressa esse direcionamento em trabalhar sistematicamente na formação dos conselhos escolares e equipes diretivas, buscando sua articulação na gestão escolar:

[...] os NAIs, órgãos responsáveis pela articulação SMED/escola, dentro da nova estrutura da Secretaria, elaboraram uma proposta de plano de ação para sua assessoria, buscando estabelecer um processo de trabalho sistemático com os conselhos escolares por região, bem como com as equipes diretivas, a fim de construir a articulação necessária entre os mesmos para viabilizar a construção de um Plano de Ação para o seu trabalho na escola.[...]. (Documento n. 4).

Mesmo com um certo descompasso decorrente de disputas internas, que culminaram com a saída do então Secretário Nilton Fischer, substituído por Sônia Pilla Vares após os primeiros dez meses de gestão, esse foi o período de maior fomento à participação dos CE, articulado com outras iniciativas do projeto Gestão Democrática, que foram integrados nos debates do projeto *Constituinte Escolar*. Além da formação permanente para todos os segmentos, em encontros regionais e encontros municipais, por segmento e congregando a totalidade do CE.

A gestão seguinte deu continuidade a essa política de formação, realizando encontros regionais e municipais, mas tendo como enfoque maior a reestruturação curricular, e não enfatizando tanto o papel dos CE na gestão escolar. Mesmo assim, observando as correspondências dirigidas à escola, CE é o interlocutor da Secretaria nas questões de gestão que implicam a relação entre as duas instâncias, desde a avaliação dos professores em regime de aumento da jornada de trabalho²², até o Calendário Escolar, o Plano Anual e a participação no OP/SMED.

²² Em função de necessidades emergenciais (em geral temporárias) de recursos humanos, a SMED concede

Pelas entrevistas, parece que num primeiro momento o Conselho foi recebido de forma entusiasmada em grande parte das escolas. A “memória fresca” em relação aos tempos de autoritarismo funcionava como um estímulo à participação. Aos poucos, parece que “perde as forças”, sendo absorvido pela burocracia administrativa. Fica mais difícil comover os segmentos com as vantagens da gestão participativa, e forjar candidatos para as eleições em todos os segmentos transforma-se num “parto doloroso”, em alguns casos, conforme nos relata um pai representante:

Fui conselheiro do OP da SMED três anos consecutivos participando e visitei todas as regiões e via a dificuldade; via as anotações pedindo “pelo amor de deus”, a dificuldade para pais se inscreverem para serem do conselho; uma coisa que deveria ser feita é conscientizar mais os pais do que é. (Entrevista 2)

As justificativas para essa desmobilização são variadas: os professores não querem trabalhar para além de sua carga horária, e o Conselho, neste caso, implica uma responsabilidade a mais; a compreensão da mantenedora, na medida em que a Lei não prevê a remuneração do cargo, é de que as reuniões devem acontecer fora do horário de trabalho dos funcionários, docentes e não docentes; pouco interesse dos alunos, que não têm o hábito de participar nessas instâncias formais de representação; os pais trabalham, ou também tem uma cultura política bastante distanciada dessa participação; os funcionários não docentes estão hoje em número reduzido, em função da terceirização desses serviços de infra-estrutura, havendo nas escolas poucos funcionários do quadro, sobre os quais sempre recai a responsabilidade dessa representação; ou nenhum, pois ocorre dessa figura ser suprida totalmente por funcionários das empresas contratadas, cuja participação no CE não é prevista em Lei.

A questão da representação no Conselho Escolar é hoje uma situação preocupante, pela desqualificação que pode advir dessa falta de interesse na representação dos segmentos: “se não tem tu, vai tu mesmo”, sem a discussão e a disputa de projetos e concepções diferenciadas, que só enriquecem a compreensão e significação do espaço escolar. Como é uma necessidade a existência do CE em função do próprio repasse de verbas e outros encaminhamentos, o CE corre o risco de seguir existindo por uma necessidade administrativa,

tornando-se cada vez mais burocratizado e esvaziado, distante do “espírito” da Lei e dos movimentos que o geraram.

Neste sentido, um questionamento pertinente realizado por uma entrevistada (Entrevista 3) é em que medida os conselheiros atuam como representantes, fazendo o caminho de “ida e volta”. Parece ser esse também um ponto preocupante, pois o CE foi concebido como um órgão mais ágil no encaminhamento das questões da escola, que não poderia manter-se em permanente estado de “assembléia”, mas a relação representante/representado, o diálogo sistemático e as posições coletivas são algo do qual o CE não pode prescindir.

Por outro lado, outra questão importante no Conselho Escolar é a atuação dos segmentos através de seus representantes. Curiosamente, foram os professores os que mais denunciaram uma posição de domínio de seu segmento sobre os demais, em praticamente todas as entrevistas. A disputa iniciada já durante a tramitação da Lei continuou na prática, nos debates internos do CE, nos quais os professores em geral associam-se na defesa de sua posição de “quem sabe” das questões pedagógicas, e reagem “acionando-a” cada vez que outro segmento pretende problematizar ou desafiar esse domínio:

[...] ...até quem acompanha a avaliação do meu filho é a mulher, porque eu não misturo a aproximação minha do Conselho com outra parte ali, que pode até inibir...; [Entrevista 2]

No segmento dos alunos havia muita rotatividade, às vezes, como eram mais de sétima ou oitava série, se evadiam da escola. Ou não se sentiam muito envolvidos, porque muita coisa que eles queriam falar, sentiam-se com medo de represálias, porque afinal poderiam ser prejudicados... ou coisas que eles não achavam importantes, que eram dos professores, “e os professores é que decidem mesmo, os pais sempre concordam com os professores, e nós somos minoria”... [...]e havia mesmo uma certa autoridade instituída, em função do discurso, em função dos conteúdos, em função do que era trazido para discussão, uma certa autoridade dos professores, que é quem entende do assunto, quem tem um discurso mais apropriado, entre aspas, é aquela história: “eu sei, e como eu detenho as informações, eu decido”. É o poder do discurso. Isso havia por parte nossa, professores.

E quando entrava em questionamento algumas coisas que os alunos traziam, se equivocado ou não, eles estavam reivindicando questões às vezes de manejo em sala de aula, questões pedagógicas que eles achavam complicadas - o que vinha mais eram questões de avaliação, que já era uma questão bem complicada naquela época e continua sendo, havia um certo corporativismo nosso dos professores: “para aí, dessa área entendemos nós, não é aqui que nós vamos fazer essa discussão”; embora a gente procurasse se dar conta disso, havia um certo corporativismo nosso, sim. E isso afastava a participação dos alunos e colocava os pais do nosso lado, então eles se sentiam realmente enfraquecidos.(Entrevista 4).

No depoimento dos dois entrevistados citados acima, podemos perceber que essa posição de domínio é forjada através da coerção e do convencimento. Os representantes dos estudantes e dos responsáveis têm um certo “temor” de desafiar os professores, porque eles podem usar do seu poder na avaliação e porque eles “falam bem”. O pai, mesmo sendo muito participativo na escola, deixa a relação mais “pedregosa” para sua esposa. Ele limita sua participação nas questões mais gerais, mas evita enfrentar os professores em debates onde poderia fragilizar-se. No depoimento da professora, ela evidencia esse movimento dos professores em defesa de sua *hegemonia* e credita a essa ofensiva parte do desânimo com a participação. Creio que ela tem razão, pois mobilizar-se a participar demanda uma significação, relacionada certamente com a possibilidade de exercício do poder.

Essa questão da ofensiva pela manutenção da *hegemonia* por parte dos docentes está presente em várias passagens das entrevistas, com relatos da indignação dos professores, ou juízo de inadequação, quando as mães, por exemplo, querem definir que professores ficam na escola, ou quem será o professor de seus filhos (Entrevista 4). Esta “pretensão” que horroriza os professores está presente em muitas proposições sobre o funcionamento da gestão democrática, no pensamento socialista, ou no funcionamento das primeiras Universidades, por exemplo, sem querer aqui nem aprofundar, nem banalizar essa questão que certamente é polêmica.

A crença de que os pais não entenderão as questões pedagógicas, caso elas sejam apresentadas em sua “profundidade”, também aparecem. A força desse discurso pedagógico retórico, de significação estabilizada, que quer recobrir todo o espaço do debate curricular, de domínio privado dos professores, também está presente em várias passagens.

Estamos muito distantes, e eu te confesso que tenho dúvidas se um dia a gente vai conseguir, com o tempo que os pais tem para a escola, com o repertório que eles tem de reflexão sobre a questão pedagógica, quando é que a gente vai conseguir no Conselho Escolar resolver questões de “fundo” do trabalho da escola? Até que ponto o que eu levo para os pais decidirem dá elementos para que eles possam tomar decisões importantes, porque o que chega no conselho já é muito “recortado”. Eu levo para o Conselho é parte do problema, não o problema todo. E eu tenho dúvidas se eu levar problema todo, eu vou conseguir com o Conselho fazer uma mudança tão importante assim. Eu acho que a gente não atingiu isso ainda. (Entrevista 3).

Por estas e outras razões há um sentimento, expresso nas entrevistas principalmente dos servidores, que os Conselhos Escolares, de um modo geral, estão um pouco afastados de sua concepção. A sonhada participação efetiva dos segmentos enfrenta problemas de diferentes ordens, em nível de condições operacionais concretas – segmento de funcionários reduzido, sobrecarga dos professores, dificuldade em horários de reunião, falta de sala (em geral prevista no projeto arquitetônico, mas via de regra ocupada com turmas ou setores da escola) – e em nível social e político – situação de pobreza extrema das comunidades, destituídas de instrumentos no exercício da cidadania, domínio dos professores, atuando articuladamente para que a discussão se realize no idioma “pedagógico-científico”, alijando os demais segmentos, ou em atitudes coercitivas e ameaçadoras quando colocada em jogo a sua soberania. Por esse e outros fatores, parece haver a necessidade de resignificar-se, abandonando uma imagem idealizada e aproximando-se da realidade vivida pela comunidade:

São as duas coisas: nem o Conselho Escolar conseguiu dar conta disso [referindo-se à participação da comunidade], e os pais também não se interessam, justamente por ignorância, eles não conhecem seus direitos; o Conselho Escolar não funciona, ele está só no papel. Pode ser que em alguma escola funcione, mas nas que eu conheço não funciona. Quem trabalha é o professor, aqueles professores presidentes do Conselho; o pai vai lá e só escuta, o pai que é do Conselho Escolar não consegue... não tem representatividade da comunidade de jeito nenhum, não funciona. Nem o Colegiado nem o Conselho Escolar. (Entrevista 1).

Apesar de todas estas dificuldades, se não desejadas, bastante compreensíveis, o CE está constituindo-se em instrumento de gestão democrática, que contribui para um outro “estado” nas relações da escola, refletindo uma nova ordem de organização da sociedade e ao mesmo tempo “lançando sua imagem” que contribui para essa nova ordem. Talvez não se possa falar em *mudança*, mas a desordem está no enfrentamento com os movimentos de continuidade da ordem hegemônica. O representante dos pais, em seu depoimento, aponta para isso, dizendo que as coisas estão mudadas, são outros tempos, *outra Constituição*, há mais proximidade entre comunidade e escola, já existe tolerância em dialogar com diferentes vozes, diferentes “idiomas”. Ainda que dominantes na maioria das escolas, as práticas da *tradição* convivem e estão em disputa com práticas de *mudança*:

[...] é uma união que é muito boa essa do Conselho Escolar; junta representantes de todos e se tira boas conclusões na escola, é muito democrática; nunca houve quem manda mais, a coisa já vir mandada, porque as vezes pode acontecer da coisa já vir preparada, estar numa reunião e a coisa já estar preparada; e eu sou um conselheiro que quando eu não aceitava eu dizia; [...]o conselho é aquilo ali: no momento em que fluiu, ele vai...; (Entrevista 2)

Na minha opinião, o Conselho existe para a coisa não ficar perdida. Uma escola onde só o diretor manda, acontece as coisas e ninguém se responsabiliza, ninguém “toma tento”; para mim é para isso. Era levada em conta a opinião de todo mundo, se a gente se impõe, se a gente insiste naquilo. As reuniões duravam um tempão. Era marcado com todo mundo que dia e que hora se fazia a próxima reunião. (Entrevista 5).

Os depoimentos do pai de aluno e da aluna remetem para a compreensão do CE como esse órgão de compartilhar poder, que melhora as condições da escola, mas que demanda energia, tensionamento. A visão da participação enquanto *conquista*, teorizada por Pedro Demo (1999), parece ter sido compreendida por esses representantes: é preciso “tomar tento”, insistir, impor-se, dizer a sua discordância, para poder pautar suas opiniões e reivindicações. Justamente o segmentos historicamente alijados dos processos decisórios na escola estão satisfeitos com o Conselho. Talvez, porque estejam participando da forma como podem, naquilo que consideram importante, sem uma certa “idealização” desse espaço que acompanha a avaliação dos docentes. Em muitas escolas, avançou a preocupação em “repartir”:

Um monte de coisas a escola fez o que os alunos pediram. Pedimos para melhorar o pátio coberto porque em dia de chuva inundava tudo. Fizemos um abaixo-assinado e daí colocaram na verba e colocaram toldos e fizeram canaletas. Também as escadarias que nós pedimos, porque é um morro e só tinha uma escada, daí todo mundo descia pela grama; e o jardim que nós pedimos para botar uma divisória, porque tinha uns que passavam pisando e matando tudo. E pracinha, também, fizeram tudo.[...]

Algumas coisas eram importantes, mas nem tudo eu achava importante, talvez por estar na condição de aluno. Se eu tivesse no lugar dos faxineiros, talvez eu fosse achar importante o que eles queriam. Cada um tá numa situação diferente. Mas se dividia um pouco para cada um. Se uma vez se dava prioridade para a faxina, na outra se dava para os alunos, ia alternando, para não pender sempre para um lado. (Entrevista5).

A situação dos funcionários no CE parece ser a mais delicada. São a “parte fraca” dos trabalhadores da escola, muitas vezes desrespeitados pelos demais segmentos, por cumprirem

funções “menos nobres”. Além disso, em número reduzido, muitas vezes têm de abrir mão de sua representação, quando substituídos pelos professores.

No Conselho a gente se reveza: dois mandatos uns, dois mandatos outros, e quando um não topa, não tem gente suficiente. Não sei, vai ter que se pensar a participação nossa, porque com os funcionários da COOTRAVIPA [terceirizados] não dá para contar. Tem gente que não acha importante, porque fala direto com a direção e pronto, não tem interesse pelas coisas da escola. Mas eu, não é só por mim, tenho filhos na escola, e além disso a gente sempre pode dar uma força para os alunos, porque eles conversam muito com a gente, contam coisas que não falam para os professores. {Entrevista 8}.

Muitas direções de escola também se colocaram na perspectiva de “dividir” com o CE suas preocupações e responsabilidades. Ainda que seja difícil encontramos a compreensão de Conselho enquanto *órgão máximo*, que congrega também o diretor na especial condição de membro nato, por já ter sido submetido à eleição da comunidade para ser dirigente, responsável por encaminhar definições do CE e gerir o cotidiano escolar conforme as diretrizes do Conselho, temos avanços neste sentido, tanto da parte das direções quanto dos demais membros:

[No CE] Se discutia situações de professor, postura de professor... e outras coisas: calendário escolar, que sempre era fechado com eles, a administração da verba, alguns problemas pontuais de alguns alunos, quando extrapolava muito, que saia fora e tinha que envolver mais a família e visitas, aí a gente trabalhou muito com o Conselho e com a comunidade, envolvendo pais e funcionários. Alunos que fugiam completamente da situação regular da escola, envolvendo tráfico ou agressividade, ou alunos em situação de abandono total da família, de abuso, de violência, então eu [diretora de escola] sempre puxei o Conselho. Em especial a representação de pais. (Entrevista 1).

Se o Conselho é fraco, “sim senhor, sim senhor”, aí se torna completamente o que a diretora quer, ela com a equipe dela, uma ou duas pessoas que vão ditar as regras, vem tudo mastigado; mas se o Conselho é forte, não precisa nem ter experiência, se sabe o que quer e com o acompanhamento do que está acontecendo, faz um Conselho forte e a direção respeita, e o Conselho também respeita a diretora, e aí a escola, cada vez ela cresce mais; tem escolas pro lado da zona sul, a escola x., que é uma barbaridade, eu passei uma tarde na inspeção da obra do OP/SMED, que o conselho é atuante, tem briga pra ser do conselho, o segmento dos pais principalmente, aí a diretora ficava sempre...: “eu tenho que ir devagar, eu tenho que ir de acordo”. (Entrevista 2).

Para finalizar os elementos que elegi para a análise na abordagem do Conselho Escolar, entre tantos que ainda poderiam ser elencados, trabalharei com apenas mais um aspecto que me parece fundamental, ainda que possa parecer uma questão óbvia: o Conselho não é, por si só, um fator de democratização da escola. Ele é um órgão de representação em vários sentidos, inclusive na medida em que representa, em que reflete e reproduz movimentos nos quais a escola está, em todos os seus espaços, em menor ou maior grau, “contaminada” por práticas democráticas. A organização dos segmentos em associações e grêmios, a participação em diferentes eventos, avaliações, assembléias, a instituição de fóruns participativos para várias questões, desde a avaliação de alunos até a avaliação de toda a escola, vão caracterizar cada escola, e também o seu Conselho Escolar:

No nosso caso quem chama a reunião de pais é a associação de pais; quando a associação de pais era forte, há essa facilidade como houve em outro período, a associação de pais era muito forte; é o que devia ser o certo; porque ficam mais a vontade de dizer ali o que o filho falou em casa; então dali ia o representante ia para o conselho levando aquilo; fora disso, tem as assembléias que são chamadas; e também tem o endereço, todo mundo sabe, e muitos pais vem direto na casa para falar; eu também vou ali, converso com um, explico como funciona o colégio[...] . A associação é diferente do CPM; é como eu disse: fica mais à vontade para criticar ou pra elogiar; é aquilo; meu filho é sempre o bonzinho...; então tem essa facilidade, a pessoa fala, aí os pais dizem: esse teu caso tem que ver de perto; leva para o Conselho.

Em algumas escolas há o investimento na democratização das questões pedagógicas em várias instâncias, o que reflete também no CE:

Uma coisa que impulsionou muito a organização e a discussão dos alunos na escola foi a participação deles no Conselho Escolar; e também naquele momento a escola estava trabalhando já há algum tempo e incrementando os Conselhos de Classe participativos; isso foi uma coisa que veio para dentro do Conselho Escolar na medida em que na avaliação os alunos discutiam uma série de questões, envolviam os pais e isso veio à tona no Conselho Escolar. Aí envolveu o Conselho Escolar numa discussão mais pedagógica, e não só nas questões de orçamento, calendário escolar. (Entrevista 4).

Outra alternativa de integrar mais e qualificar a participação na relação escola/comunidade vista como importante por algumas diretoras é possibilitar o uso das

dependências da escolas pelos moradores. Estas iniciativas, mesmo que importantes, trazem dificuldades, não só de como garantir a conservação do patrimônio, como em função dos conflitos na própria comunidade, como podemos intuir no depoimento da diretora:

Uma coisa boa foi abrir a escola. Com compromisso, mas abrir a escola. A comunidade passou a usar os espaços da escola. O pátio, a cancha... pela igreja, até pelo pessoal mais “barra-pesada”, foram feitos pactos de uso da cancha nos finais de semana, desde que houvesse o respeito ao espaço da escola. Uma mãe uma vez disse que eu negociava com os marginais. Porque, às vezes, não é que eu negociava com os marginais, é que eles queriam alugar a quadra, “eu quero a quadra”. Então eu tinha que dar um papel, um memorando para o guarda, para o guarda abrir pra eles, para emprestar a rede, para ligar a luz, porque tinha os holofotes... Então eu acabava conversando com eles. Eles vinham... Mas eu sempre dizia: este horário é da escola. Então eles passavam, às vezes, a controlar. Se o horário é da escola, escola é um lugar de respeito. Depois que terminar, eu dizia, então vocês podem jogar. (Entrevista 1).

Encontramos nos depoimentos outros exemplos: a destinação de salas para uso das mães, práticas de diálogo com alunos, por parte das direções e dos professores, busca de integração com os funcionários, em momento de almoço, estratégias de diálogo entre representantes e representados, enfim, práticas variadas que constróem significado concreto para a concepção de gestão democrática. É nessa medida que o CE também constrói significado: quando de fato representa movimentos de participação em todo os espaços e tempos da escola.

Eleição de Diretores e perfil do diretor

A Lei de eleição direta para diretor não teve em seu processo de elaboração a presença das comunidades escolares, tendo ficado restrita mais à iniciativa da vereadora que propôs o projeto. Como foi promulgada em 1993, sob a vigência do mandato dos diretores eleitos pelo Colegiado em novembro de 1992, só foi aplicada em 1995, dando oportunidade de, mesmo já aprovada, ser discutida pela rede municipal através da ATEMPA, o que originou um decreto regulamentador, datado de 1995, detalhando sua aplicação e instituindo a primeira eleição unificada em novembro desse mesmo ano.

Essa Lei traz uma mudança significativa na eleição de diretores regida pelo Colegiado, na qual os professores tinham a *hegemonia*, podendo eleger diretamente, com voto universal para o seu segmento. Os demais segmentos participavam com uma representação pequena e desproporcional, referida na totalidade de professores. Com a nova Lei, os professores perdem essa *hegemonia*, pois participam com voto de peso proporcional, referido em um universo no qual se garantia cinquenta por cento de peso para trabalhadores da escola, docentes e não docentes, e cinquenta por cento de peso aos usuários da escola: estudantes e seus responsáveis.

A eleição de diretores é fundamental. A participação dos pais na escolha de quem vai dirigir a escola é importante, mas também a gente não chegou na excelência. Não sei se um dia vai chegar, se chegar a gente desiste, então não pode! Há campanhas muito equivocadas, na eleição das escolas se repete o que acontece na política e forma geral; tem campanhas com barganhas, promessas, com distribuição de brindes, e há campanhas com muito avanço, são poucas as escolas onde há práticas politizadas, mais pela maturidade dos próprios professores, que se faz pelo convívio com os pais; quando eu decido apoiar alguém, eu sei da repercussão do trabalho dessa pessoa na comunidade escolar, eu acho que tem mais responsabilidade porque ela compromete os pais: vocês elegeram, vocês escolheram; a minha dúvida é em relação a quantos pais elegem, quantos pais vão à escola votar, de todo o universo de pais; até que ponto estas campanhas são esclarecedoras para os pais do que as chapas irão fazer? Mas acho que não pode ser tão diferente da sociedade como um todo, eu acho que a gente vem crescendo nisso. (Entrevista 3).

A partir dessa nova correlação de forças, há uma mudança no perfil dos candidatos ou pelo menos nas estratégias de eleição: não é possível mais garantir a vitória nas eleições somente com acordos corporativos, entre os professores. É necessário, a partir da nova lei, incluir os interesses ou dirigir o discurso para todos os demais segmentos, o que favorece, ainda que não determine, uma maior democratização desse processo, valorizando a posições em defesa dos interesses dos segmentos de participação minoritária até então. Isso faz com que, em algumas escolas, haja a participação entusiasmada, ainda que seja de uma parcela relativamente pequena de pais:

A eleição direta que tem agora mexe muito com a escola, aquele movimento das pessoas...; à vezes tem uma professora que tem uma capacidade tremenda e não tem oportunidade; com a eleição direta isso aí não tem o porquê; a eleição movimenta muito os pais; eu pra mim queria que fosse o Joãozinho, o Manuelzinho, então começa o corpo-a-corpo, o pessoal trabalhando, quando tem chapas, então...; agora teve chapa única e eu até falei para a diretora: é sinal de que o teu trabalho foi

bom; é uma alegria que dá nos pais, pois podem até mudar a direção da escola, quando em outra época não tinha, era só a vontade do poder maior e ficava dez anos sem fazer nada até; a eleição direta é um grande negócio; (Entrevista 2).

Nesse sentido, entram no cenário direções que desafiam posições corporativas, que defendem interesses e direitos dos alunos, que passam a “enxergar” funcionários e pais, que vislumbram possibilidades de mudança a partir do exercício dessa função, assumindo a direção pedagógica da escola. Obviamente que esta “nova pintura” não se sobrepõe totalmente ao desenho anterior. Em alguns casos, apenas modifica seu tom, ou nem isso. As direções que aceitam o desafio de gerir a escola tendo como eixo o compromisso com os estudantes acaba enfrentando alguns problemas com o seu segmento de origem:

Eu quando estava na direção, sempre coloquei o trabalho com o aluno e com a comunidade sempre em primeiro lugar; e acho que isso incomodou alguns professores; alguns professores se sentiram incomodados, se achando desprestigiados, porque sempre acharam que eles estariam em primeiro lugar; eles tinham os problemas deles, os direitos, as vantagens, e eu sempre coloquei o trabalho em primeiro lugar. (Entrevista 1).

Ainda seguem práticas corporativas, ou clientelistas, ou populistas, mescladas em arranjos de linguagem ambígua que incorporam novos elementos. Percebe-se fortemente em alguns programas eleitorais discursos de “higienização” ou “normalização” dos estudantes, desconsiderando muitas vezes suas práticas culturais e responsabilizando o descaso das direções anteriores por situações de depredação ou dificuldades escolares dos alunos. Em conversa com professores de diferentes escolas, a maioria expressou que essa foi a “tônica” de muitos programas, que em geral foram eleitos. Retomando a citação realizada em capítulo anterior, talvez isso se deva à escola pública, hoje, deparar-se com o “Brasil real”.

No caso específico de Porto Alegre, a quase totalidade das escolas está situada em “bolsões de pobreza”, nos quais os alunos, em situação muitas vezes de extrema desigualdade, vivem uma realidade muito distante dos professores e do aluno idealizado. Isso provoca na grande maioria dos docentes sentimentos de angústia e desânimo. Promessas de transformação dessa realidade, a curto prazo e sem demandar maiores esforços do corpo docente, são sempre tentadoras, ainda que inverossímeis.

Em função disso, banheiros “limpinhos”, com papel higiênico e espelho, ventiladores de teto, jardins, equipamentos para a pracinha muitas vezes são oferecidos juntamente com balas e brindes, além de pactos com o segmento dos professores em “facilitar” o trabalho, “encolhendo” horários, oportunizando folgas, licenças-prêmio, cedendo espaços de trabalho não docente aos apoiadores (secretarias, bibliotecas...), etc. Ou direções que valorizam bastante a eficiência administrativa como algo totalmente à parte do trabalho pedagógico:

[...] e infelizmente nós tínhamos uma direção que era muito boa administrativamente, ela tinha um trabalho bom, controle de limpeza da escola, de livro-ponto... a parte mais burocrática e administrativa ela fazia bem, mas a parte pedagógica ela nunca participou, se omitia, não ia nas reuniões da SMED. (Entrevista 1)

Em outros casos, percebe-se a organização de grupos em defesa de uma escola sensível a sua comunidade, que busque a garantia do sucesso escolar e da ampliação do espaço da escola enquanto um espaço cultural. Ou ainda movimentos contraditórios, que agregam nuances dos dois tipos de projeto.

Talvez por assemelhar-se bastante com os processos de eleição que ocorrem na vida política mais ampla, típicos da democracia representativa, esse processo é elogiado e bem visto pela maioria dos entrevistados, apontado muitas vezes como fator de mobilização da comunidade mais eficiente que o Conselho Escolar:

A eleição de diretores trouxe um pouco os pais para dentro da escola. Quando o diretor é mais aberto, promove mais o diálogo com os alunos, eles têm um pouco de consciência do seu poder de decisão e que eles podem, têm como participar na escolha do diretor da escola, eles que trazem os pais pra dentro da escola, começa com os alunos maiores, daí tu consegue puxar os pais pra dentro da escola.[...] A eleição está mais próxima da comunidade. A direção da escola é uma coisa familiar à comunidade, tem uma relação afetiva, de personalidade.

A relação do Conselho é mais ampla, muito abstrata. [...] A eleição de diretores trouxe um pouco os pais pra dentro da escola. Mas a nível de Conselho Escolar, não. Eu não sei se essa comunidade em que eu estava, eles não participam nem do OP da cidade, eles são muito acomodados, não é uma comunidade ativa. (Entrevista 1)

A participação da SMED/AP nesse processo em geral foi de valorizá-lo, propondo encontros com formação dos segmentos. E isso pode ser referido inclusive em relação à primeira gestão, que preocupou-se em organizar um seminário de qualificação das eleições, que ocupou três turnos e envolveu todos os segmentos escolares. Esse movimento seguiu com ênfase principalmente na primeira eleição ordenada pela nova Lei, em 1995, discutindo perfil de diretor e elementos programáticos importantes, estimulando as escolas que não tinham candidatos, e até mesmo através de gestos simbólicos, organizando cerimônia de posse, e investindo na formação continuada das direções através de sua própria assessoria; movimento esse numa concepção distante da realizada pelo governo Collares/Neuza Canabarro, que oferecia “treinamento”, através de convênio com uma universidade, para os diretores eleitos.

Por outro lado, a SMED também buscou, através da referida formação, convencer os diretores de suas políticas educacionais, através dos próprios assessores e de palestrantes convidados, ao mesmo tempo que responsabilizá-los, enquanto gestores locais, pelo cumprimento das normas e diretrizes da educação e pela garantia de um atendimento de qualidade social²³, coibindo práticas clientelistas e corporativas, e o descumprimento das legislações.

Considerando a modalidade local de escolha de diretor, diferente de concurso público, que dá a este o *status* de mero técnico-administrador das definições do Conselho Escolar ou dos órgãos centrais, a eleição de diretores eleva a função de direção como importante na arena político-administrativo-pedagógica da escola e do próprio sistema. É um “lugar” importante no cenário escolar, que pode dar diferentes ritmos e marcas à gestão de cada escola, conforme relata a funcionária:

A eleição aqui na escola sempre foi importante. Eu lembro da primeira, que elegemos uma professora que não tinha “nada a ver” com o que se pensava de um diretor. As professoras novas chegavam e diziam: “Tu é a diretora? Tão novinha!” Muita coisa boa que tem na escola foi idéia dela: jornal, grupo de dança, ... E os outros também nunca foram ruins. Os alunos incentivavam aqueles professores mais legais, mas outros queriam que “os chatos” fossem, para não dar mais aula para eles.

Os pais também, a maioria participa, as mães, boa parte, trabalham em casa. Como a escola é pequena, vem bastante gente. Se comparar com o meu tempo de escola, por exemplo, nem sei como era, acho que não tinha eleição. A diretora era alguém muito distante, eu acho até que era sempre a mesma. Agora não. Um dia tá na sala de aula, depois é diretor, depois tá de novo na sala de aula.

²³ Conceito que implica no oferecimento de condições que propiciem a aprendizagem principalmente voltadas às classes populares, principais usuários das escolas municipais, de “conteúdos” abordados criticamente, voltados a sua emancipação.

Nunca teve diretor, por exemplo, daquele grupinho do “não quer nada com nada”. Sempre foi gente séria. Ao contrário de outras escolas da rede, que a gente sabe, porque tem muito contato com os outros colegas: tem “maluco” (maluco mesmo, de ter que internar), tem gente incompetente, até sindicância dá. Mas depende de cada escola. Numa escola pequena é mais difícil “enganar” muito. (Entrevista 8).

Ao longo deste processo de eleições uma dificuldade peculiar se apresenta e faz refletir sobre um elemento “natural” no perfil dos candidatos: nas escolas de educação infantil, há um número pequeno de professores, e um número maior de funcionários, muitos atuando na docência. Está ocorrendo nessas escolas, em decorrência desse fato, uma “escassez” de candidatos, pois basta que nenhum dos poucos professores tenha desejo ou condições de participar, e a escola fica sem candidatos, situação bastante comum nos últimos pleitos, que requer a indicação de direção pelo órgão central. Como isso é algo indesejável num processo de gestão democrática, a saída seria permitir a candidatura de candidatos funcionários.

Esse é um debate bastante polêmico, mas no qual não cabe a justificativa da “excelência pedagógica” tal como é concebida pelos docentes, pois muitos funcionários têm formação pedagógica e atuação docente requerida em Lei. Sobre a questão, foi apresentado para discussão, em 2000, pela atual Secretária, então vereadora Sofia Cavedon, um projeto que, entre outras alterações propunha a possibilidade de, nas escolas de educação infantil, haver candidatura de monitores²⁴, figura que não compõe o quadro de carreira de professores, mas que via de regra, além de atuação docente, possui formação.

Houve muita resistência por parte dos professores, porque se essa possibilidade se tornasse instituída, poderia ser a garantia de candidatura própria nas escolas, ampliaria um espaço atualmente recoberto somente por professores, que não raro terminam seus mandatos em uma escola, após uma recondução permitida, e são designados pela SMED, em função de sua experiência, a assumir a direção como indicados nas escolas onde não houve eleição por falta de candidatos.

A questão apontada no parágrafo anterior e a universalização do voto são apontamentos para a continuidade da discussão em torno desse processo, ambas bastante polêmicas. A modificação mais recente na legislação estadual (2001), por exemplo, permitiu a candidatura de funcionários. Em geral, podemos afirmar que o “esperado” dessa legislação,

²⁴ Nas escolas de educação infantil, cujo atendimento é de doze horas, há três figuras envolvidas no atendimento direto às

em termos de efeito de gestão democrática, aproxima-se do vivenciado nas escolas, e reordenou significativamente o processo anterior, “quebrando” o domínio de um dos segmentos, muito embora sigam com a exclusividade em termos de candidatura.

Os problemas acerca do “clientelismo” e “populismo” persistem e são complexos, decorrentes em grande parte da vivência nos processos de democracia representativa da sociedade maior. Mesmo que possa haver, em algumas escolas, pouca participação dos pais, eles certamente não estão impedidos por lei, ainda que questões de horário das votações possam significar alguma dificuldade. Mas se isso ocorre, é em algumas escolas, pois o fato de existir funcionamento nos três turnos na maioria das escolas impõe um horário flexível e extenso de votação. Também é uma questão relacionada com a “contaminação” de processos democráticos mais gerais na vivência escolar.

Nesse sentido, dada as diferenças apontadas pela Entrevista 8, com certeza não é um mecanismo que garanta, por si só, a democratização. Mas é uma “porta” que se abre para novas possibilidades, inclusive com o movimento anterior às próprias candidaturas, quando pais e alunos interpelam professores, que consideram capacitados para a função, a candidatar-se. Refiro aqui também para reflexão a questão do tamanho das escolas, apontada pela entrevistada, que pode parecer de menor importância. Mas é algo que apareceu não só em outros depoimentos analisados como aparece em diferentes momentos na rede escolar, como fator dificultador, em inúmeros aspectos, tendo em vista que a maioria das escolas hoje é de porte grande (em torno de mil alunos ou mais). Esse também é um elemento facilitador ou não da gestão que deve-se considerar.

Descentralização de recursos

A descentralização de recursos já foi mencionada anteriormente nessa dissertação como o elemento mais moroso para efetivar-se, considerando a sua instituição em lei. Ao mesmo tempo, essa “morosidade” propiciou um exercício concreto, para as escolas, na experimentação de diferentes níveis de descentralização, o que pode ter sido um fator importante para semear o desejo e dar elementos, para as escolas e para o órgão central, do significado e implicações dessa política.

Conforme o relato da assessora financeira da SMED, essa política pública, que foi também um ponto de encontro entre as reivindicações da sociedade civil organizada e os compromissos programáticos da administração municipal, foi muito bem recebida pelas escolas, tanto em nível de sua concepção quanto de execução: é um número pequeno de escolas que “se atrapalha” no gerenciamento dos recursos. Também foi acompanhada de um certo entusiasmo na sua implementação, em função das demandas reprimidas das escolas e da expectativa que causou:

A gente [SMED] já tinha uma proposta em cima de “kits”, e a escola se estruturava para definir qual era a necessidade. Mas a gente não estava contente porque a participação era muito acanhada, muito pequena, porque na verdade a escola só dizia o que queria. Mas nós queríamos que a escola pudesse fazer o seu planejamento, pudesse definir as suas necessidades e qualificar essa discussão dentro da escola, com os segmentos. Então a gente avançou na proposta do recurso descentralizado, a escola podendo fazer o seu planejamento. Se pôde observar que realmente os segmentos, num primeiro momento, a participação foi muito significativa quando o recurso chegou na escola; porque os segmentos todos se organizaram para atender, dentro do seu segmento, as suas demandas, as suas necessidades, na discussão mais ampla da escola. (Entrevista 6).

O problema maior nesse tipo de procedimento é apontado pelos diretores, no sentido de que exige dedicação e cuidado para o cumprimento das exigências procedimentais, mas há mais elogios do que queixas. Os problemas acontecem mais, conforme o relato da assessora, naquelas escolas onde o diretor, muito tenso com a responsabilidade – ou por característica administrativa sua e da própria escola, centraliza demais, tanto o planejamento quanto a execução. Nestes casos, há muitas modificações em relação ao planejamento inicial, que sequer passam pela discussão e aprovação do Conselho Escolar.

Como outros instrumentos formais de democratização, esse mecanismo também sofre, ao longo do tempo, uma “naturalização”, havendo dificuldade, também nesse caso, em manter “acesa a chama” da participação e da concepção original desse instrumento:

Num primeiro momento, houve uma resposta muito boa, imediata, a participação foi intensa. Mas à medida que essas ansiedades foram respondidas, num dado momento foi ficando muito na responsabilidade só dos representantes dos segmentos. Em função de tempo, carga horária, ficou muito burocratizado, a discussão deixou de ser tão ampla, para uma minoria fazer a discussão. Os representados ficaram um pouco distanciados. Quando nós íamos à escola fazer a discussão, era muito difícil chegar aos representados. Então todo esse debate sobre o

planejamento financeiro da escola ficou muito na figura dos representantes, o que foi um prejuízo para a proposta, porque a proposta era chegar na base, através de assembléias que discutissem para finalizar no Conselho.(Entrevista 6).

A SMED dispõe assessoria sistemática também para essas questões, acompanhando principalmente os ordenadores de despesa na formalização do planejamento e da prestação de contas, com acompanhamento mais sistemático aos CE que apresentam problemas nestes dois processos. Mas avalia que deveria ter um acompanhamento maior, principalmente nos processos de discussão, tendo em vista que é uma política recente que deveria ser mais fomentada. Aponta equívocos inclusive nos seus próprios encaminhamentos, pois começaram a dar maior atenção às programações trimestrais, e não incentivar a escola a ter um olhar mais global sobre seu planejamento. Após essa constatação, passaram a investir na elaboração do Plano Anual por escola, condição para a participação no OP/SMED e na aprovação da primeira programação trimestral. É a partir desse plano, segundo a proposta, que a escola desdobra programações trimestrais.

Destaquei dos depoimentos algumas passagens que considere importantes na análise da repercussão da descentralização do recurso financeiro nas escolas, para abordá-las no segmento do texto:

A escola cresceu muito, no aspecto físico. Muito. Porque eu tive a grande vantagem – vamos ser bem honestas! – de na minha gestão a escola começar a receber o repasse financeiro. Então houve um crescimento físico muito grande. Eu consegui comprar uma duplicadora xerox, botar pia na sala dos professores, ventiladores em todas as salas, eu consegui pintar a escola, botar fechadura com sistema de chave única, chave mestra em todas as salas, [...] Duas salinhas que era para ser consultório médico e outra para a secretária, eu derrubei parede, eu transformei numa sala de aula, então tivemos mais uma sala de aula.

Eu comprei vídeo, televisão, som, caixa de som de alta potência, microfone, muita coisa para a cozinha. Muito utensílio. Material escolar, muita diversidade de material. Construí a sala de arte-educação, com espaço para expor os trabalhos; retomei o laboratório de ciências que era uma sala de aula e passou a ser laboratório de ciências, com bastante material.[...] foi construída a cancha da escola, com cobertura, iluminação de quadra oficial, com muito uso da comunidade.

Eu mandei cobrir a entrada da escola, foi mais um espaço que nós ganhamos, que também é utilizada pela comunidade. Então eu abri a escola para a comunidade. A cancha é um espaço que não é só o pessoal que quer jogar, mas a igreja, a associação,... então a escola passou a ter um vínculo de abertura com boas condições de funcionamento para oferecer à comunidade. Coloquei bebedor, comprei geladeira... Então essa parte física mudou, melhorou muito. Mas é como eu estou dizendo: eu tive a oportunidade de poder usar a verba trimestral.

O depoimento da diretora reafirma as colocações feitas pela assessora da SMED, no

sentido de oportunizar o atendimento à demanda reprimida, além de “confessar” o diferencial da sua gestão em função da implementação desse mecanismo. Se instaura uma nova lógica na escola, criando novas exigências e construindo melhores condições de atendimento à comunidade, não só no sentido estrito de espaço escolar, mas enquanto equipamento cultural.

O depoimento da aluna é de participação plena dos estudantes no planejamento da aplicação da verba, disputando suas demandas, que em geral são passeios, mas também outras melhorias no espaço físico da escola. Os funcionários também opinam sobre demandas para seu trabalho específico, e qualidade do material. No depoimento do pai, parece haver uma compreensão já num nível importante do processo de repasse:

Agora tem a verba da prefeitura, parece que tem aquele do MEC, que eu ainda não sei bem o nome, mas cada um dá para fazer uma coisa; a associação ainda ajuda, as mães continuam com essa participação, as vezes mais forte ainda; porque nem tudo dá para comprar, vem quatro vezes no ano, às vezes não dá pra esperar; mas antes era exclusivamente a direção; agora é obrigado passar pelo Conselho Escolar, decide-se junto, depois que tudo é comprado tem que ser apresentado nota, os boletins, tudo direitinho...e o Conselho Escolar fica sabendo tudo especificado. (Entrevista 2).

Um aspecto importante na fala do entrevistado é a tendência de um controle maior da verba pública, desde quando “se decide junto” até a apresentação da prestação de contas para o CE, que “aprova ou não aprova”. Mesmo que ainda possa haver uma manipulação do CE pelas direções ou por um dos segmentos, esse mecanismo, em nível local – e talvez devamos considerar que há um caminho “curto” entre o órgão central e o CE, possibilitando maior acompanhamento, diálogo, repasse de informações – demonstra facilitar o controle dos recursos pela comunidade.

Por último, em relação ao repasse trimestral, gostaria de abordar um problema apresentado pela assessora da SMED e que de alguma forma também transpassou o texto citado no parágrafo anterior, que na minha análise é muito positivo que tenha surgido neste processo:

Hoje nós temos um Plano Anual discutido amplamente no período anterior, pela escola, depois vem para a SMED, que vê o que é possível atender nas demandas relativas a nós, depois se discute com a escola, mas nós temos que estreitar mais o planejamento conjunto, porque essa proposta criou demandas novas nas escolas; nós

tínhamos alguns projetos centralizados na SMED, tipo “A escola vai ao teatro”; aconteceu que a escola continua com esse projeto e criou outras demandas, outras necessidades; então sem esse recurso repassado para a escola, que obviamente não está mais com a SMED, estamos com dificuldade em dar conta de todas as demandas que se criaram na rede.

Porque o recurso, o investimento está limitado nos mesmos percentuais, mas temos demandas novas. Antes se comprava um item que nós escolhíamos, para toda a rede. Agora a escola discute e acha que precisa de outras coisas, de acordo com a sua realidade. Precisa de uma máquina xerox, de um aparelho de fax, coisas que qualificam a escola, mas que aumentam a demanda por recurso, porque ela tem uma outra visão. Ela quer qualidade, material que tenha boas condições de uso. Secretaria e escola terão de buscar em conjunto, fazer um plano anual da rede, viabilizar condições para o funcionamento da rede.

Nós estamos fazendo ao inverso: a escola faz o Plano Anual e depois nós nos organizamos. Vamos ter de fazer um pouco o inverso: eventos de porte da rede como um todo, Semana da Pátria, A Escola faz Arte, OP/SMED, enfim, atividades desse tipo terão de ser em parceria com a escola, fazer um planejamento, com os coordenadores culturais, de rede de ensino, dar visibilidade maior para que a cidade perceba a rede municipal de ensino. (Entrevista 6).

O aspecto que gostaria de destacar nesse depoimento é a discussão, em cada escola e por toda a sua comunidade - ou ao menos por aqueles cujas condições de diversas ordens permitem ser interpelados pela necessidade dessa participação -, das necessidades que identificam para um funcionamento que na sua opinião, é o funcionamento qualificado dessa instituição. Nos depoimentos, fica claro que cada vez as demandas aumentam, que a comunidade ainda contribui com um aporte de recursos, em dinheiro ou em trabalho, porque a verba destinada não é suficiente para constituir o “estado desejado” de escola discutido em seu próprio seio.

Quando centralizado, o gerenciamento dos recursos é distribuído conforme o olhar do gestor do órgão central, e a necessidade por maior aporte de recursos muitas vezes não fica tão evidente. Nesta modalidade, além de impor neste momento a necessidade de um caminho um pouco inverso, ou seja, um “olhar de rede” que certamente qualificará ainda mais a gestão democrática, porque instrumentalizará os CE no tensionamento regional e municipal da educação, evidencia, concretiza para o cidadão comum a necessidade de um maior investimento na educação, o que certamente dá outra significação para as lutas nacionais, que foram travadas, por exemplo, no bojo dos debates da elaboração do Plano Nacional de Educação e na própria disputa da eleição para presidência do país, sobre o aumento dos aportes de recurso para a educação. O depoimento da funcionária reitera esses argumentos:

O pessoal reclama que o dinheiro é pouco. E é pouco. Mas se tu for ver, antes a SMED mandava o que tinha. Se não tinha folha, tu esperava mandar a folha. Para mim na secretaria era um horror. Não que faltasse muito, mas faltava. A cera era péssima, o pessoal nem queria, porque era aluno e professor com dor de cabeça. Material para aluno, só na primeira série. Agora, é a gente que escolhe, e ninguém mais quer esperar. Mimeógrafo, ninguém quer usar. É só xerox. Nós que compramos o xerox com a verba. Todo mundo quer conjunto de canetinha para fazer trabalho com alunos.

Na oficina de dança, por exemplo, pouca coisa se compra com a verba. Os alunos que podem pagam, os professores pagam, tem uma mãe que costura, ou a professora de artes pinta as camisetas, ela faz muita coisa com os alunos. Para tu manter uma escola com tudo, realmente vai dinheiro. E aqui, diferente da escola particular, que tem professor que às vezes fala, comparando com escola particular, o aluno não paga nada. Quem tem, tem, e é assim até nos passeios. Todo mundo vai, porque é obrigado a ir, para contar como aula. Quem não tem é a escola que banca. E é isso que é o certo, porque é escola pública. Também é uma comunidade que ajuda, que gosta das festas da escola, que gosta que os filhos estejam nas oficinas.

Para concluir esse segmento não poderia deixar de abordar o projeto do Orçamento Participativo da educação. Esse projeto, evidentemente ligado a uma teia de relações constituída pelo projeto mais amplo da AP, no sentido de que trabalha pedagogicamente para a sensibilização das pessoas em relação à dinâmica mais ampla de orçamento da cidade, consiste na descentralização diferenciada de uma parcela da verba que ainda permaneceu centralizada, a partir de 1998, cuja diferenciação está em pressupor, para sua disponibilização, um processo que implica em apresentação e disputa de projetos em nível regional, entre as escolas. Projetos estes que exigem um volume de recursos maior e que estão além das necessidades de infra-estrutura, mais ou menos semelhantes entre as escolas.

A escolha das pessoas entrevistadas, no caso dessa dissertação, trouxe um elemento que, se não serve certamente de parâmetro para generalizações (e todo este trabalho não quer servir!) na questão da gestão democrática na rede municipal de ensino de Porto Alegre, é uma coincidência alentadora, a meu ver: o entrevistado com mais apropriação desse processo OP/SMED e que mais fez referência a ele, em diferentes momentos, foi o representante do segmento pais. Através de seu depoimento podemos vislumbrar o funcionamento desse processo, com debate na escola, após na região, sob coordenação do Conselho do OP/SMED, do qual ele faz parte. Ainda que longa, acho importante apresentar a seguir uma citação que dispensa maiores esclarecimentos, além da beleza do texto produzido na vivência:

Esse é o OP da SMED. Tinha uma verba dentro da SMED de quatrocentos mil, parece que era, e daí se fosse dividir daria zero vírgula não sei quê para cada

escola; aí, no entender do outro secretário Zé, por exemplo, houve uma idéia de fazer tipo o Orçamento Participativo entre as escolas; então as escolas apresentavam os projetos do que estava faltando na escola; e aí cada escola de cada NAI- que antes era NAI agora parece que é zona que dizem, por exemplo aqui no NAI 3, tinha dezessete escolas, se quisesse concorrer, concorria; tinha primeiro e segundo lugar; a zona norte, a zona sul também, então era feito nessas condições; havia uma mobilização de dentro da escola; e essa mobilização era escolher o projeto – melhoria da cancha de esporte, ou para a biblioteca... não era só coisa material, concorriam outras coisas também; e aí uma comissão é que julgava isso; cada NAI disputava, saía dois de cada NAI, parece que tinha às vezes até o quarto lugar; então a verba era dividida por NAI.

E aí votavam alunos, pais de alunos, no dia que tinha votação na região; depois ia pra uma comissão; que era esse conselho; então esse conselho elaborava durante o ano todo tudo, como seria esse concurso e acompanhava com as escolas, do que tinha feito no ano anterior; então a gente visitava, se foi aplicado, tinha prestação de contas; [o Conselho do OP/SMED] uma vez por mês se reúne; então cada região tem representante, que visita tudo, e quando começa o outro OP, o do ano passado já tem que estar andando, ou pronto; uma escola da Restinga, especial, foi uma loucura; ganharam dois anos consecutivos e conseguiram aumentar a escola, e a gente via a alegria das crianças.

E a integração, isso é uma coisa interessante: no dia em que ia para a votação direta, dos alunos, responsáveis, funcionários, professores, todas se reuniam, ali tinha *show* e tudo... e é a ASSEPLA que administra; uma coisa muito interessante e muito boa; as gurias ali da Secretaria fazem um trabalho muito bom; muito entendimento, sem ter um dedinho de Secretário, de assessores, nada. Tudo pelo conselho, o conselho resolvia. Nem pedidos por fora, nada, nada. O choro acontecia na reunião: eu defendia a minha escola, tu defendia a tua, e aí era guerra mesmo; que tinha que ser, porque tu conseguia votos das outras escolas, cada escola votava nela e mais duas, e daí tu ter capacidade de convencer; a escola um ano ganhou e daí apareceu na televisão, no Cidade Viva, e daí no outro ano, como eu apareci na televisão, já falei com todo mundo, com as outras escolas. (Entrevista 2).

Em função do meu trabalho na SMED, testemunhei em reunião o relato da ASSEPLA apontando algumas preocupações: as escolas, ou mais especificamente as direções das escolas estão articulando, em algumas regiões, acordos de divisão prévia dos recursos, sem discussão de projetos. Isso certamente “poupa” energias que na opinião de alguns são desnecessárias, como apresentação de projetos, debates, conflitos, disputas, e tudo o que envolve esse tipo de participação mais coletiva. É momento, na avaliação da assessora, de introduzir fatos novos que possam revitalizar o “espírito participativo” desse projeto, tais como o OP. da juventude, ou outras estratégias que coíbam “acordos de cúpula”.

Fizeram referência a esse processo também a diretora (Entrevista1), relacionando a participação da comunidade no OP/SMED com a participação no OP/Cidade, e a aluna (Entrevista 5), quando relatou o projeto vitorioso de sua escola nesse processo.

Busquei compartilhar nesse segmento minha análise de que esse processo contribuiu muito na construção de um novo cenário na rede pública municipal, ainda que tenha sofrido um “acanhamento” nos últimos tempos. Ainda assim, produziu um movimento riquíssimo na

construção da autonomia as escolas, que discutem hoje seu próprio padrão de qualidade e de necessidades, além de pensar, através do OP/SMED, projetos significativos que sejam importantes e mobilizadores para a aplicação desse recurso. Na instituição esse mecanismo a SMED teve uma ação propositiva bastante importante, partindo dela a iniciativa de criação desse processo.

Sistema Municipal de Ensino

O processo de constituição do Sistema Municipal de Ensino, propiciado pela LDBEN 9394/96, trouxe novamente para o cenário de debates “velhos atores”: o vereador José Valdir Rodrigues (PT), a ATEMPA e o CME, além do próprio Executivo. Nesta lei se revive o processo de ampla discussão de elaboração da lei, na intenção de que o texto final “amarre” todas as questões previstas como importantes pelos debatedores. É esse processo de discussão que permite aos diferentes atores “reconhecer” o texto da lei como “bem completo”, conforme depoimento na Entrevista 4 e referência no texto citado anteriormente do vereador, não só pelo que de fato está na Lei, mas por toda a significação depositada por eles em função da participação no debate.

A abertura para a criação do Sistema Municipal de Ensino (SME) despertou o interesse de determinado setor da educação local na sua criação pela possibilidade em garantir uma maior autonomia em relação aos outros sistemas, dando mais liberdade de avançar em propostas ousadas (e por isso polêmicas!) em termos de reorganização curricular hoje desenvolvidas em Porto Alegre, bem como de garantir as propostas em disputa por esse setor. Isso aparece na Lei principalmente no título III, buscando garantir uma determinada concepção de currículo e de avaliação, e no título IV, que busca, na *forma* (ou seja, na lei que cria o SME, já ele mecanismo da gestão democrática), dar conteúdo à gestão democrática em nível de SME, garantindo a figura de um fórum máximo, em nível municipal, de deliberação dos princípios norteadores das ações das escolas, qual seja, o Congresso Municipal de Educação:

Art. 13 – As instituições de ensino fundamental organizar-se-ão por ciclos de formação e todas as formas de organização do ensino que propiciem uma ação pedagógica que efetive a não-exclusão. O avanço continuado através da garantia do

respeito aos ritmos e tempos de aprendizagem de cada aluno, a construção do conhecimento através da interdisciplinaridade de forma dinâmica, criativa, crítica, contextualizada, investigativa, prazerosa, desafiadora e lúdica.

Art. 14 – A avaliação deve ser uma reflexão constante de todos os segmentos que constituem o processo ensino-aprendizagem, como forma de superar as dificuldades, retomando, reorganizando e reeducando os sujeitos envolvidos, devendo:

I – ser um processo contínuo, cumulativo, permanente, que respeite as características individuais e as etapas evolutivas e sócio-culturais.

II – ser investigativa, diagnóstica, emancipatória e participativa, concebendo o conhecimento como construção histórica, singular e coletiva dos sujeitos.

Art. 15 – as instituições dos diferentes níveis devem construir coletivamente, com os diversos segmentos da comunidade escolar, seus Regimentos Escolares.

[...]

Art. 16 – Fica instituído o Congresso Municipal de Educação como fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das escolas da rede pública Municipal, a ser realizado no mínimo uma vez, no período correspondente a cada gestão municipal.

A Lei do Sistema Municipal de Educação, reitera, ao abordar a gestão democrática, todos os procedimentos vigentes: eleição direta de diretor, conselhos escolares e autonomia financeira através do repasse de verbas.

Assim como o CME, a instituição do SME demanda um trabalho de constituição de fato, pois parece ainda uma questão distante das escolas. Além disso, reconfigurou as relações de poder, o que demanda uma recomposição dessa arena, já rapidamente apresentada nos depoimentos citados na abordagem do CME e em todo o depoimento sobre o assunto contido na Entrevista 4. Esse processo não é nada fácil não só em relação à sociedade civil, mas em relação à própria SMED e ao CME, pois, como já foi referido, com a ocupação desses diferentes espaços por pessoas de um mesmo campo político, deve-se ter o cuidado redobrado na reflexão sobre a dimensão, e compromisso e autonomia de cada um desses espaços, para que não funcionem como “aparelho partidário”, tanto na convergência ou divergência de posições entre as direções desses dois órgãos.

Sem desconsiderar questões partidárias já referidas, com a criação do SME o CME buscou chamar para si a posição instituída na Lei, reivindicando seu novo *status*, conforme o relato da conselheira (Entrevista 4), pois pela Lei 8198, ele compõe o SME enquanto órgão *consultivo, normativo e fiscalizador*, acompanhando e avaliando, inclusive, a execução dos planos educacionais do município. É uma posição nova, bastante modificada, que lança esse órgão para um outro nível de responsabilidade na educação municipal. Sem desconsiderar toda a sua trajetória, seu atual *status* exigirá uma nova forma de atuação e funcionamento, incluindo um repensar de sua própria composição.

Os movimentos já realizados evidenciam, na minha avaliação, um potencial bastante grande da instituição do SME em ser um mecanismo de democratização da gestão, pois está em contato próximo com outros atores locais e junto com eles (e a partir de seu tensionamento) têm de dar conta, responsabilizar-se na busca de alternativas que, ao mesmo tempo não reduzam o ordenamento da educação municipal à lamentável realidade muitas vezes caracterizada pela negação de direitos, não passe ao oposto, concebendo uma “quimera legal” totalmente idealizada, desconsiderando o atual estado da educação em alguns setores. Mas, buscando um ponto de equilíbrio, construam uma ponte, alternativas que produzam soluções locais para problemas que historicamente se repetem no campo educacional.

Políticas públicas desenvolvidas pela SMED/AP e o encontro com as escolas

O advento da chegada da Administração Popular ao governo municipal, movida por um contexto no qual os “ventos da redemocratização” tomaram energia e “sopraram forte” na cidade de Porto Alegre, com certeza deram uma marca especial ao processo de democratização da gestão na educação e no nível mais amplo da cidade. Não só – ainda que seja um fator relevante e fundamental– pelo seu projeto que afirma a intenção de radicalizar a democracia através de processos de participação direta da população no planejamento das políticas públicas e no controle da ação estatal, mas pelo acolhimento da maioria da população a este projeto, que o escolhe, dentre outros, para direcionar a administração da cidade.

Ainda que possamos identificar diferentes entendimentos ou matizes dessa proposição mais ampla no interior da Frente Popular ou mesmo do próprio Partido dos Trabalhadores, o compromisso firmado com a sociedade tem esses referenciais e provoca uma mudança de concepção em relação ao papel do Estado na condução das políticas públicas. O termo *democracia* e seus derivados passam a povoar de maneira exaustiva todas as proposições da AP, e ainda que consideremos o sempre presente desacerto provocado no encontro entre a política pública concebida e a política pública vivenciada, com certeza as ações do governo municipal junto à população na administração da cidade tomam outro colorido, marcado pelo esforço de democratização.

Na educação também podemos identificar a presença dessas marcas, desde a **primeira administração**, ainda que possamos fazer ressalvas quanto a um projeto de gestão

democrática claramente concebido:

Olha, realmente não é demagogia. Faltou meu ex-marido pra brincar aqui comigo, dizer “há, tu é PT mesmo!” Eu acho que foi quando assumiu o PT. Ali houve uma mudança significativa. Desde a primeira administração. Mesmo na primeira administração já houve uma mudança. Acho que a própria oportunidade dos professores de se movimentar. A gente geralmente recebia antes tudo pronto, o planejamento, vinha as orientações, tudo por escrito. De repente a gente começou a participar e a poder opinar. No planejamento, se tinha mobilidade, não vinha aquele calendário pronto fechado. (Entrevista 1).

Pra mim que entrei em 1974, o ano de 1989 foi um marco para minha experiência profissional e eu acho que para a rede como um todo 1989 foi um marco. Eu falo sempre antes de 89 e depois de 89.[...] Em 1989 saímos daquela preocupação com os prédios e aquilo que a gente começava a discutir sobre Paulo Freire e a psicogênese, que são as duas coisas que me chamam bastante a atenção: Emilia Ferreiro e Paulo Freire entraram na rede praticamente junto e eu acho que aí nós começamos a discutir realmente questões de aprendizagem. (Entrevista 3)

É certa, na formação da opinião das professoras, a influência da identificação delas com o PT, mas não foi uma identificação *sempre já* existente. Uma delas trabalhou no governo Alceu Collares, e a outra só mais recentemente assumiu-se como simpatizante desse partido. Mas é claro que isso influencia, pois as memórias partem do presente, e não do passado. Ainda assim, isso não desqualifica, a meu ver, seu testemunho, pois é uma leitura possível do *real*, tendo em vista a análise de alguns elementos presentes nessa nova realidade, e considerando a impossibilidade de uma posição de neutralidade dos que atuam em qualquer cenário.

A Secretária nomeada para a SMED na primeira gestão, Esther Grossi, ao deparar-se com a situação da rede municipal naquele momento, elege as prioridades de sua Pasta, em consonância também com as concepções majoritárias presentes no grupo que assumiu a SMED em sua companhia. Uma das prioridades foi dar continuidade à expansão física da rede municipal, já iniciada no período anterior, mas impulsionado esta política de maneira significativa, localizando estas escolas, conforme demandas surgidas nas plenárias do Orçamento Participativo e as avaliações institucionais, na periferia da cidade, onde vivem populações em precariedade de condições econômicas, sociais e políticas. Concretamente, a rede física cresceu de vinte e nove unidades de ensino para sessenta e uma, ao final de sua gestão.

Afora as questões de investimento material, o investimento pedagógico, apontado nos dois depoimentos, juntamente com a “falta” ou o pouco investimento em outras questões, já apresentadas em outros segmentos do texto, estão implicadas, certamente, com as concepções da Secretária e seu grupo de assessoria em relação à função da escola, presentes no seu discurso abaixo, proferido no bojo das discussões do setor pelo movimento denominado Governo Paralelo²⁵:

O que compete precipuamente à escola? Respondo a esta questão sem titubear: à escola compete primordialmente as aprendizagens lógicas de natureza complexa, isto é, os conhecimentos estruturados cientificamente ao longo da história, os quais se apresentam na escola em forma de disciplinas de matemática, língua materna e estrangeira, ciências naturais e sociais e todas as áreas de expressão (educação física, artes plásticas, teatro, dança).

A escola tem por tarefa propiciar a construção dos conteúdos dessas disciplinas que por sua complexidade não se faz no informal das vivências do dia-a-dia. [...] Mas ensinar às classes populares é o grande desafio hoje. [...] Para implementar essa proposta não bastam professores titulados, mas professores atualizados no Construtivismo, que é a denominação da teoria que a sustenta. (Documento nº 6, p.07-08).

Em seu discurso, Esther Grossi segue com exemplos de alfabetização da totalidade adultos em turmas cujo método didático estava apoiado na proposta construtivista. As políticas desenvolvidas, portanto, estão em consonância com estas convicções. Mesmo assim, no conjunto de eixos elencados para essa gestão está referida a democratização das relações:

- Resgate da escola pública enquanto espaço de construção de conhecimento, especialmente para aqueles sujeitos excluídos;
- Garantia de acesso e permanência na escola ao maior número de crianças (implantação de dois turnos); Resgatar a práxis do docente através do programa de valorização profissional, garantindo o acesso às mais recentes descobertas em educação através do investimento na formação;
- Generalizar a proposta construtivista de ensino-aprendizagem com ênfase na alfabetização;
- Oferecer aos alunos, em turno inverso, atividades alternativas para enriquecer o processo ensino-aprendizagem;
- Construção de relações democráticas e participação popular com a realização de eleições para a escolha de diretores. (Documento n.8).

Em relação a estes eixos, percebe-se a preocupação em opor-se ao projeto CIEMs, mas buscando uma alternativa mediada, com atividades oferecidas no turno inverso. Também a

²⁵ Com a derrota para Fernando Collor de Melo no pleito à Presidência em 1989, o PT em conjunto com outros partidos de esquerda instituiu o Governo Paralelo, fórum de crítica e construção e alternativas aos projetos do governo federal.

ênfase clara na formação docente, na implementação do Construtivismo voltada às séries iniciais, a preocupação com a inclusão das classes populares, e a construção de relações democráticas direcionadas ao processo de eleição e diretores, nos moldes previstos na legislação da época (Colegiado), que não se opunha à visão de escola e ao conceito de “pedagógico” defendido pela Secretária. A partir dessas concepções, o incentivo ao protagonismo e posição de domínio dos professores é justificado, em especial daqueles que aderiram ao Construtivismo.

Ainda que tenha sido durante essa gestão a discussão e implementação do CME e a discussão do CE, a Secretaria não atuou propositivamente nestes processos, a não ser no momento que se contrapôs ao caráter deliberativo do CE nas questões pedagógicas. O que de uma certa forma não deveria provocar surpresas, se observarmos o “silêncio” contido nos seus eixos sobre essa questão e na concepção de participação da comunidade. A opinião das famílias é importante enquanto material de reflexão para o professor no seu trabalho com o aluno. O que possibilita o questionamento dessa política educacional é sua contradição com o proposto por outros grupos de educação do campo político da *esquerda* e o conjunto de proposições da AP nas suas ações para a Cidade. Escola democrática é escola que ensina, sem referência à participação:

Uma escola democrática não se limita a dar acesso às crianças, indistintamente. É preciso despertar o desejo de aprender que fundamenta o sucesso e a permanência do aluno na escola. A proposta de SMED é assim e começa pela alfabetização. (GROSSI, 1991, P. 53).

A gestão democrática se deu no nível da preocupação com a inclusão dos excluídos, com a garantia da aprendizagem e na gestão dos professores da sua transformação rumo ao *Construtivismo*. Os eixos propostos conquistaram a adesão de muitos professores, escolas inteiras que foram inauguradas na época criaram-se “sob a égide” do *Construtivismo*; mas conforme a Entrevista 3, foram reduzidos às séries iniciais, o que impediu que uma grande parcela de professores tivessem elementos para identificar-se, ao mesmo tempo que sua abordagem maniqueísta: “construtivistas” *versus* “tradicionais”, criou um clima de animosidade e competitividade nas escolas, além de um *envaidecimento* excessivo das *vanguardas pedagógicas*.

A política de publicações, enquanto prática discursiva de divulgação, legitimação e convencimento, inicia nessa primeira gestão, com a revista *Paixão de Aprender*, que

veiculava artigos de diversos pensadores, na linha prestigiada pela SMED, e da própria Secretária Municipal, apresentando as políticas da Secretaria:

Não é meramente por uma questão estética que esta revista, editada pela SMED, leva o título de “Paixão de Aprender”. Ela traduz, literalmente, o sentimento que se experimenta num processo consciente de aprendizagem. E é com essa motivação que a SMED vem promovendo uma série de eventos (palestras, cursos, encontros, seminários), levando ao professor as mais recentes descobertas no campo da pedagogia e da Didática. Só para citar alguns exemplos, neste ano [1991] foram realizados cinco grandes eventos neste sentido, reunindo um público superior a seis mil pessoas e painelistas de renome nacional e internacional.

[...]

Os percentuais de aprovação tendem a aumentar à medida que os professores adquirem maior domínio teórico e prático da proposta pedagógica da SMED. Baseada em concepções construtivistas – uma tendência inovadora – [...] a proposta é perfeitamente adequada à alfabetização de crianças de classes populares.[...]. cerca de 65% dos educadores da rede municipal trabalhavam com o construtivismo na alfabetização, em 1990. Alguns deles conseguiram resultados superiores a 80% de alunos alfabetizados já em setembro. (GROSSI, 1991, p. 48-53).

Não posso deixar de observar um certo “tom messiânico” nas palavras da Secretária. Muito embora a formação docente seja componente fundamental da qualidade de ensino, parece que bastaria o contato dos professores “com as novas descobertas” da pedagogia, sua adesão ao Construtivismo, para que imediatamente fosse garantida a alfabetização em todas as primeiras séries da rede municipal. Após um ano de gestão, 65% dos professores tinham, conforme dados da SMED, aderido à proposta. A utilização de índices nessa época, se bem que com uma certa imprecisão – *alguns dos 65% de professores conseguiram 80% de alfabetização* - era comum, no sentido de mostrar a “eficácia” da proposta, apesar de não haver concordância em torno deles (Machado, 1999, questiona os 90% de alfabetização divulgados em 1992). Alguns professores ressentem-se desse período, pela restrição da política pública, que excluiu boa parte dos professores do seu elemento central.

Mesmo assim, toda a movimentação em torno da formação docente e do Construtivismo trouxe para a pauta da educação municipal a questão do fracasso escolar nas classes populares, os índices vergonhosos de escolaridade no país em decorrência do autoritarismo, exclusão e desigualdade, a ressignificação do processo ensino-aprendizagem e o deslocamento do fracasso escolar, antes depositado nos estudantes e suas condições de vida.

O contexto da **segunda gestão** foi muito propício a uma “guinada” em defesa de

outras políticas mais articuladas com o projeto maior da AP: havia uma crítica cada vez maior, em nível interno e externo, à gestão de Esther Grossi, tanto em aspectos de gestão administrativa do órgão central como pela redução de seus eixos programáticos, que não desdobravam as políticas de democratização gerais da AP, tampouco incorporavam as pautas historicamente construídas pelo campo de esquerda na Educação. Por outro lado, é este o momento de implantação do proposto nas novas leis de gestão. O grupo do PT vitorioso nessa disputa chega à direção da SMED justamente com esse compromisso:

Nos tempos de hoje, quase todas as propostas, projetos, são fortemente marcados pelo discurso da democracia. Mas não raro, a praticidade destas falas esgota-se com a diluição dos efeitos sonoros das palavras. O projeto *Gestão Democrática e Qualidade de Ensino*, nas escolas, nos diferentes espaços e frentes de trabalho da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, significa um processo de reversão da retórica descomprometida, sem conseqüências concretas, sem incidência na vida real cotidiana. (Documento 7, p. 1)

Nesta segunda gestão, a *gestão democrática* transforma-se em política pública. O discurso acima, ainda que *discurso*, quer funcionar como uma antecipação da mudança, negando o âmbito meramente *discursivo* do “efeito sonoro” e marcando no texto essa nova realidade, comprometida, incidindo na vida real, cotidiana. Nesse período temos a implementação dos Conselhos Escolares e formação de seus segmentos; o acompanhamento do processo de eleição direta para diretor. Cabe aqui ressaltar a inclusão dos Conselhos Escolares no debate pedagógico, pois a compreensão do espaço escolar foi acrescido de outros elementos: formação de cidadania e de novas práticas sociais. São outros os textos, que marcam outra concepção de escola, de democracia, de escola democrática:

O tema da educação, o funcionamento da escola pública sob a administração do município não pode ser entendido como algo que funciona como uma exceção a esta regra de participação. Se a escola pública, especialmente a escola de ensino básico, é por excelência uma escola de formação de cidadãos, se a escola pública dá uma contribuição tão central ao processo de formação da cidadania e ao processo de formação de uma cultura democrática, é fundamental a participação que a comunidade pode ter no processo de gestão da própria escola. Ou seja, o processo da democratização da escola tem que ser entendido como um processo de democracia social, e, nesse sentido, me parece que a atual gestão – até onde eu posso entender nos documentos que me foram dados para ler como preparatório para esse Seminário – me permitem compreender que a noção central é a de que o processo e democratização da escola é, por certo, um processo interno à estrutura da escola, mas não é só isso. O processo de democratização da escola é [...] um processo de

abertura da escola à participação das famílias e da comunidade[...] (WEFFORT, 1994, p. 12)

Este fragmento é um dos tantos que se pode elencar, nas publicações desse período, tratando da questão democrática, inserida no campo da educação a partir do seu confronto mais amplo: democracia participativa, popular, *versus* democracia burguesa, formal, representativa. Reflexões sobre planejamento participativo na escola, educação popular, cidadania, figuraram na constelação de temas abordados. A *gestão democrática* é diretamente enfocada, no contexto da democratização da educação e escola democrática, mas na sua inserção com a democratização da sociedade mais ampla:

O processo de auto-organização e participação da população, além da abertura dos canais institucionais onde a sociedade interfira podem aprofundar e aperfeiçoar a democracia, pois contribui para o estabelecimento de relações mais sistemáticas e dinâmicas entre Executivo Legislativo e sociedade e, portanto, para a desprivatização do espaço público. (ROCHA, 1994, P17).

Muito embora a questão da democracia fosse fundamental, essa gestão da Secretaria tinha outras pautas centrais a desdobrar enquanto política pública. Tendo em conta “as faltas” (questão democrática, visão de totalidade da escola), mas também “as presenças” (forte investimento na capacitação docente e preocupação com a aprendizagem) da gestão anterior, a SMED passa a enfocar também a reestruturação curricular. O Projeto Constituinte Escolar, visando à reorganização curricular e à construção de novos regimentos, é a estratégia organizada neste sentido.

Dada a ousadia da proposta, que pretendia “quebrar a ossatura” da escola tradicional excludente, a formação dos professores abarcou uma variedade grande de temas, não só em seminários, cursos, mas nas publicações, em número abundante. Além das revistas *Paixão de Aprender*, cadernos pedagógicos, livros compilando palestras dos seminários, pautaram: cultura e multiculturalismo, interdisciplinaridade, infância, aprendizagem, educação de jovens e adultos, as diversas áreas do conhecimento, o papel dos supervisores e orientadores educacionais, enfim, houve a tentativa de se recobrir variadas possibilidades de abordagem do currículo, no seu sentido amplo. Junto com o Construtivismo, inúmeras *perspectivas educacionais* buscaram ampliar o debate pedagógico da rede municipal. Outra prática

incentivada, que teve início na gestão anterior, foi a participação dos professores como relatores e palestrantes, na troca de experiências com os demais.

A par desse movimento de formação, algumas ações concretas visando ampliação do acesso e da permanência na escola foram implementadas: a abertura da Escola Municipal Porto Alegre para meninas e meninos em situação de rua, a implantação das Salas de Integração Recurso, visando a qualificação dos processos de integração de crianças portadoras de necessidades educativas especiais nas escolas de ensino regular, bem como as que apresentavam dificuldades de aprendizagem, além do MOVA/ Porto Alegre e do convênio com creches comunitárias.

A função destacada à escola foi a de elemento transformador das desigualdades sociais, espaço cultural da comunidade e de acolhimento dos excluídos. Estes projetos da Secretaria imprimiram um ritmo de discussão muito dinâmico às escolas, que por vezes sentiam-se “atropeladas” pela interpelação intensiva da SMED. Muitas vezes as escolas não tinham onde “ancorar-se”, pois concomitante se deram os processos de eleição dos CE, isto é, era muito recente essa mudança de concepção, favorável à cultura democrática e as práticas de participação.

Todo esse tensionamento para participação e reformulação curricular, o acompanhamento intensivo dos assessores através da participação nos debates da escola e na produção de documentos para “alimentar” essas discussões, enfrentou um outro ritmo por parte das escolas, com uma cultura ainda experimentando a participação. A Secretaria, cujos dirigentes e assessores tinham uma experimentação “metodológica” de participação em partidos políticos e nos movimentos sociais, por sua vez, “alavancava” a participação, organizando os processos no seu tempo e na sua forma. Esse processo colocou as ações da SMED no “fio da navalha” entre o tensionamento legítimo como um dos atores no espaço de participação conquistado e a ocupação do espaço de participação na legitimação de sua políticas.

Dentre as escolas houve quem recebesse muito bem essas ações, e também aqueles que entendiam esse processo como imposição da Secretaria. Como esses projetos foram acompanhados de “modernizações” no campo educativo e social, tais como o ECA e o surgimento dos Conselhos Tutelares, as escolas tiveram nesse momento de lidar com muitas questões que desafiavam concepções cristalizadas, impingindo à SMED, e não à legislação, a proibição de práticas encaminhadas com tranquilidade anteriormente, como a expulsão de crianças e jovens da escola.

A criação da proposta por Ciclos de formação foi construída no bojo desse processo, por um grupo de professores desafiados a concretizar os princípios norteadores que estavam sendo definidos, em companhia da assessoria da SMED, para o funcionamento de uma escola que estava sendo criada, a escola municipal Monte Cristo. A partir de então, a SMED, mais do que focar o processo *Constituinte* e seus princípios, adota essa proposta como política pública. No final dessa gestão haviam quatro escolas organizadas por ciclos de formação, todas elas recém-criadas, recebendo como de praxe no caso de criação de escola, regimento outorgado da Secretaria, que nesta gestão foi substituído pelo elaborado na escola Monte Cristo.

Um dos eixos da **gestão seguinte** (1997/2000) ,foi a *radicalização do processo de gestão democrática nas escolas da rede municipal e ensino* (Documento n 8). O debate em torno da questão democrática na educação como espaço singular inserido no contexto global continua, mas passa a explicitar em nível muito maior algumas nuances paradoxais. Por um lado, segue-se com uma prática discursiva que fortalece a autonomia da escola e a gestão democrática, como mecanismo de inversão da lógica dominante.

Instituídos e legitimados os mecanismos institucionais que garantem os espaços para a prática das relações democráticas, tratou-se de estimular e desafiar educadores e usuários da rede municipal para construir o processo democrático, através das práticas e ações no cotidiano da escola. (AZEVEDO, 1997, p.11).

Neste sentido, durante essa gestão aprimorou-se a descentralização de recursos, com a implementação do repasse trimestral, administrado pelo CE. Também foi criado o OP/SMED, que transferiu para a comunidade escolar a gestão de verbas antes centralizadas. Seguiu-se com a formação dos Conselhos Escolares e realizou-se a formulação de políticas conjuntas de recursos humanos e materiais.

E com muita polêmica, o processo de reestruturação curricular, na direção da *Escola Cidadã*. É nessa questão que transparece um outro conceito de *radicalização democrática*, associado ao *estado desejado* defendido pela SMED, qual seja, os ciclos de formação. No mesmo texto citado acima, Azevedo (1997), então Secretário de Educação, aponta o processo *Constituinte Escolar* enquanto um diagnóstico coletivo. A seguir, refere que o pensamento pedagógico progressista em regra sucumbiu à escola tradicional, em muitos casos

transformando-se em verniz neotecnicista. Diz também que “estamos construindo a escola democrática, que garante a aprendizagem para todos, aberta à participação popular” (id., ib., p.17). O Ensino por Ciclos figura em seu texto enquanto gerado pelo acúmulo desse processo diagnóstico.

Percorrendo vários textos que abordaram esse processo, é presença constante o elogio ao processo *Constituinte Escolar* enquanto estratégia democratizante. Krug (2001) diz que ele foi uma das ações centrais para a democratização social da escola pública em Porto Alegre. Freitas (1999) aponta-o como processo de reinvenção da escola, que entende a gestão democrática como princípio educativo. Rocha (1996) destaca a clareza da perspectiva da reestruturação curricular presente nos princípios aprovados, dirigidos à construção de um currículo progressista, emancipatório, voltado às classes populares. Rodrigues & Folchini (1999) referem que os princípios aprovados expressam o conflito pelo qual a rede municipal de ensino estava passando naquele momento, criticando a estrutura tradicional da escola e abalando a si mesma, agudizando a necessidade de “reinventar-se”. Ao que parece, a polêmica tomou forma na quarta fase do Congresso, quando as escolas deveriam reescrever seu regimento, materializando os princípios aprovados.

Muitas escolas, através de votação, reduziram o debate em torno da construção de novos regimentos ao acolhimento ou não do regimento referência. Com o funcionamento da escola Monte Cristo e das outras três criadas sob o novo regimento, houve por parte de muitos educadores a adesão a esta proposta, por vários motivos, desde o *entusiasmo* com a vivência de suas concepções pedagógicas até o *entusiasmo* com as vantagens concretas, dentre elas a ampliação do número de professores.

Este movimento foi estimulado pela SMED, conforme relatado em Rodrigues & Folchini (1999). Ainda que seja bastante esperado que as escolas, problematizadas por todo o processo vivido no *Constituinte Escolar* e convivendo com escolas organizadas por ciclos de formação procurassem conhecer essas vivências nas escolas por ciclos, através de relatos e visitas, a assessoria, além de promover esses encontros, buscava *evidenciar as contradições* presentes nos documentos elaborados pelas escolas, que acabavam “encurtando caminho”, como já foi dito, com a adoção do regimento referência.

Na análise de outros textos se evidencia que a implementação dos ciclos era política da terceira gestão. Azevedo (2000) ressalta esse empreendimento como meta do plano plurianual:

A Segunda gestão foi o tempo de diagnóstico, da formulação do projeto Escola Cidadã, da criação e instrumentos e de espaços de participação e a fase inicial de experiência de superação a velha escola taylorista-fordista pela alternativa da escola que busca garantir a aprendizagem para todos.

A terceira gestão é a fase de implantação gradativa da proposta no conjunto da Rede e o início de sua consolidação. (p. 45).

Como na gestão anterior, a SMED, investiu na gestão democrática através das iniciativas já citadas, ao mesmo tempo que pressionou a rede na adoção do regimento referência, que expressava a vivência de princípios pedagógicos caros a esse grupo dirigente. No último ano, “ciclou” por decreto as escolas que resistiam em adotar o ciclo de formação, que totalizavam um percentual em torno de quinze por cento. Não estou mencionando outras políticas importantes que foram implementadas em termos de ampliação de acesso, permanência e qualificação de equipamentos e espaços, por não serem objeto específico dessa dissertação.

A SMED, ao meu ver, enfrentou aqui um grande dilema nessa gestão, qual seja, a da *forma versus conteúdo*. Por uma lado, defende a *forma* da democracia participativa, com a formulação de políticas públicas através de participação dos atores que nela estão implicados. E desenvolve políticas de fomento a essa participação, descentralizando decisões, rompendo com a história hegemônica que imperou no aparelho estatal. Por outro lado, ao defrontar-se com o corporativismo, com concepções autoritárias e com o medo da *tradição* produzir “um verniz” reformista a partir das proposições progressistas conquistadas no *Congresso Constituinte*, que não alcançasse o *conteúdo* concebido como *escola democrática e popular*, utilizou-se de meios de regulação para chegar ao “estado desejado”, à nova ordem, a um “estado de certeza”. Se o processo diagnóstico teve o fomento da participação, a resposta para ele teve uma ação fortemente reguladora por parte do Estado.

A questão que fica é o que as escolas teriam produzido se não houvesse todo esse tensionamento. Como a história não acabou e esse tensionamento não logrou recobrir todos os espaços, temos o caso da Escola Municipal Nossa Senhora de Fátima, que vem reduzindo suas “turmas de transição”, que são turmas de permanência ao final de cada ciclo, para alunos com dificuldade no processo de aprendizagem. O caso da Escola Monte Cristo também é um exemplo: mesmo com uma configuração diferente no corpo docente, segue com a defesa de suas propostas, inclusive com tensionamentos da secretaria para garanti-la, como a questão

dos recursos humanos.

As demais, de acordo com seus processos e singularidades, vêm lidando de diferentes maneiras com questões que certamente não foram criadas com os ciclos de formação, mas com ele já não podem ser encobertas: a avaliação classificatória, a dificuldade dos docentes em lidar com o contexto social dos educandos, a tendência normalizadora da escola, que não incorporou profundamente, na sua prática cotidiana, muitos dos princípios acordados no *Constituinte Escolar*. Quanto à questão colocada, talvez tivessem produzido, sem querer fazer aqui adivinhação ou futurologia, exatamente o que estão sendo capazes de produzir em sua prática cotidiana.

Conforme referido pela entrevista 3, a segunda e a terceira gestão tiveram uma relação de continuidade, em função de ter permanecido o mesmo projeto, as mesmas políticas. Por essa e por outras razões (como o movimento intenso que imprimiu na rede acerca do debate curricular, o tencionamento forte e a radicalidade na defesa de suas propostas, a inclusão no debate pedagógico os outros segmentos que historicamente estiveram e fora) esse grupo dirigente sofreu um desgaste que, em confluência com os fatores de reorganização interna de forças no Partido dos Trabalhadores, evidenciados nos processos de disputa eleitoral, levou a sua não permanência na quarta gestão da Secretaria (refiro rapidamente, por não fazer parte do foco do trabalho, que este grupo retornou, após dois anos de ausência, e atualmente ocupa a direção da SMED novamente).

Na minha análise queria destacar, no conjunto das administrações, o investimento na democratização do acesso, alcançando um crescimento de 217% desde 1988, em zonas da cidade habitadas por uma parcela da população desprovida, muitas vezes de condições mínimas em termos econômicos, políticos e sociais, articulando essas obras com o Orçamento Participativo da cidade. Ainda que possamos dar razão aos argumentos presentes, neste sentido, no depoimento do representante dos pais (Entrevista 2), no meu entender o OP qualifica a participação política da comunidade e dá novo sentido às demandas apresentadas; quando uma parcela da população escolhe escola e não asfalto, isso redimensiona as expectativas e o significado da escola naquela comunidade. O atendimento às novas demandas da cidade foi absorvido quase que com exclusividade pelo município, que também na educação infantil buscou estratégias de atendimento.

Em geral, talvez em menor grau na primeira gestão até pelo contexto ainda fortemente permeado pelo autoritarismo, todas as gestões trabalharam com políticas de fomento à democratização, respeitando o CE como instância máxima da escola e como interlocutor da

Secretaria. Algumas políticas, inclusive, geradas exclusivamente na SMED, como o processo do OP/SMED. Por outro lado, nenhuma deixou de defender, com muita intensidade, as concepções do grupo dirigente da SMED. Desde o construtivismo, passando pelo projeto *Gestão Democrática e Escola Cidadã*. Através da escolha dos palestrantes dos seminários, através dos textos presentes nas publicações, em geral povoadas mais pelos teóricos afinados com as diferentes propostas do que pelos relatos de experiência das escolas, pela forma que organiza sua assessoria e suas políticas, ainda que nas áreas de apoio ao ensino.

Não obstante essas práticas reguladoras, a presença de mecanismos de democratização assumidos pela SMED e pelas escolas, e ainda a força da *tradição* que atua em espaços de rede pública, faz com que esses tensionamentos, ainda que possam impulsionar algumas mudanças, não tenham condições de recobrir todos os espaços da escola. Esses dependem de movimentos e configurações locais, mas em geral ainda parecem bastante dominados pelos professores, mesmo que atualmente não possamos enxergá-los como segmento homogêneo. Seu “protagonismo” ou *hegemonia*, neste caso, parece pertencer mais a movimentos da *tradição* do que a movimentos de *mudança*.

São diferentes as realidades de cada escola e todo o “decretado” pela SMED é resignificado localmente por cada uma delas. As escolas tem diferentes produções, ainda que exista uma única política. Um exemplo disso são os Planos Anuais que analisei, observando a mesma escola por dois anos consecutivos. Na idealização da assessora (Entrevista 6), figuram como amplamente discutidos no período anterior. Ao analisar os planos anuais de dez escolas, de dois anos consecutivos, encontrei diferentes situações, que irão desmentir ou reforçar o modelo decretado: em alguns casos, as escolas simplesmente copiaram o plano anterior, não alterando sequer o diagnóstico. O que muda são as diferentes alocações de recursos, distribuídas pelo próprio diretor.

Muitos planos nem sequer mencionam, ainda que conste enquanto diretriz da mantenedora, o aprofundamento dos processos de gestão democrática. Outras incluem enquanto objetivos que se “esgotam” na ação discursiva, pois nos desdobramentos percebe-se aí intenção de domesticar os pais com questões de higiene, ou ensiná-los no manejo com os filhos, ou no estabelecimento de regras e responsabilização da família no controle de sarna e piolhos. Mas de repente, também encontramos escolas que incluem objetivos propostos pelo grêmio de alunos ou pela associação de pais, e o protagonismo deles na previsão da execução. Também escolas que fazem questão de anexar ata e lista de presenças, as quais testemunham uma participação qualificada em nível quantitativo e de debates.

Portanto, SMED e escolas encontram-se em movimentos de gestão democrática dirigidos para esse sentido, e também encontram-se na resistência em abrir seus espaços de domínio. Mesmo assim, com certeza a Administração Popular, em suas proposições e contradições, contribuiu para a peculiar situação da gestão democrática da educação, qual seja, estar em processo, estar em evidência, estar incluída na pauta sobre educação na Cidade, ser uma chama acesa que alguns tentam abafar, em determinados momentos, e outros cuidam para não apagar.

Capítulo VI

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais procurei dar unidade aos diferentes aspectos abordados, pondo em relevo questões que transversalizaram os diferentes segmentos da análise, buscando um novo “tramado”, sem a pretensão de fazer “arremates muito apertados”. Neste sentido, iniciarei com a que julgo mais importante. Penso que foi fundamental, na produção das singularidades da gestão democrática da educação em Porto Alegre, uma “conjunção” inédita que aqui se estabeleceu: a presença de forças contra-hegemônicas em posição de domínio em diferentes espaços políticos da cidade, não só no campo educacional. Possível, nesse momento histórico, pela simpatia que os discursos proferidos por essas forças conquistaram no conjunto da população.

O PT por “todo o lado”: constelação de forças na disputa pela gestão democrática

As forças de esquerda, em geral, e o PT, em particular, construíram presença (e têm sua origem) nos movimentos sociais: nos sindicatos, nas comunidades eclesiais de base, nas associações de moradores, nos movimentos dos sem-terra e dos sem-teto, sempre tendo de disputar, de forma muito enérgica, espaços nas políticas do Estado, tencionando tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo, historicamente favoráveis às posições conservadoras. Neste enfrentamento, poucas vezes foi possível obter avanços muito significativos a favor desses movimentos sociais.

Com a vitória da Frente Popular em Porto Alegre (1989), no pleito para o governo municipal, uma nova correlação de forças se constitui, em especial no setor da educação. As pautas de gestão democrática são apresentadas – concomitantemente - e defendidas por atores que conquistaram espaços importantes, inéditos, de visibilidade para suas proposições, reforçando-se mutuamente num discurso que, mesmo diferenciado ou de conteúdo específico, filia-se a uma mesma “matriz”, criando um efeito “uníssono”, de onipresença na educação da cidade.

Na ATEMPA, os militantes de esquerda que já compunham a direção, legitimados na categoria pelo seu comprometimento e conquista de avanços nos assuntos corporativos, naquele momento, inseridos nos movimento nacionais, dirigem na educação municipal o movimento pela gestão democrática, agregando nessa luta muitos simpatizantes, principalmente entre professores e funcionários dispostos à participação e à organização. Em parceria com os vereadores da Frente popular, conseguem fazer o convencimento dos demais vereadores, na garantia de seus interesses.

Com a conquista do primeiro instrumento de democratização de gestão, o CME, é esse setor do funcionalismo que disputa – e logra sucesso – a direção desse órgão. Foi a ATEMPA que “puxou” a discussão de todas as leis de democratização, tendo como sistemática a introdução do debate nas escolas, através de seu Conselho de Representantes (fórum que agrega um representante por escola) e de material de divulgação, além da presença nas escolas nos momentos de debate. Essa dinâmica proposta com certeza enriqueceu esse processo, e colocou a ATEMPA como protagonista desse movimento, incorporando todos os debates realizados no país, pelo chamado campo progressista da educação. E é com esse viés que se introduz a gestão democrática na rede municipal de ensino.

Com a criação do CME, esse “campo de esquerda” amplia suas possibilidades de disputa, ao assumir sua direção. Com todas as “facilidades” de participação (e interesse, e investimento) considerando as possibilidades do conjunto dos membros, além de serem os “especialistas” nas matérias da educação, os professores (e em certa medida os funcionários) conquistam posição de domínio nesse órgão, e passam a atuar em parceria com a ATEMPA na luta pelos outros instrumentos elencados: Conselhos Escolares, Eleição de diretores e Sistema Municipal de Ensino, bem como atuando em diferentes espaços da sociedade civil local, fazendo *determinadas* defesas de rumo sobre a educação municipal.

Na SMED, há a afirmação do compromisso com os excluídos como determinante em todas as gestões, presente de maneira abundante nos discursos. A partir desse compromisso,

cada gestão organizou-se na elaboração de políticas que expressaram as crenças dos gestores: o Construtivismo e os princípios da educação popular, com a educação de jovens e adultos; a gestão democrática como forma de garantir a permeabilidade da escola à comunidade, principalmente no diagnóstico dos problemas em torno de sua inadequação no atendimento da população; a Escola Cidadã, com a criação de diversos mecanismos de inclusão, dentre eles a organização por ciclos, “materialização” desse novo paradigma de escola. Jovens e adultos que não tiveram acesso à escola, portadores de necessidades educativas especiais, meninos e meninas em situação de rua, crianças e jovens com dificuldades escolares, todos eles receberam o olhar da SMED na elaboração de políticas educacionais de inclusão, além do crescimento concreto da rede física, privilegiando as comunidades da periferia.

Uma das críticas [à primeira gestão] era essa falta de conexão desse trabalho com a comunidade, com o conhecimento popular. **Apesar dela trazer isso.** Mas na prática havia toda uma preocupação com metodologia, com o ensinar e aprender a ler e escrever, um trabalho muito intenso nas séries iniciais, mas não havia realmente esse movimento de buscar fora a escola os elementos para transformá-los em conteúdos da escola; **havia sim uma preocupação com a inclusão**, de não deixar sair, de não deixar se perder, mas em termos de conteúdo da vida, realmente faltava.

Eu acho que a gestão que veio depois da Esther foi para o “outro ponto da vara”. A gente saiu de dentro da sala de aula e foi buscar fora da escola, para trazer para dentro da sala de aula, que esse para mim é o objetivo maior. Para muitos professores foi um “choque” conhecer a realidade dos alunos, se deparar com a miséria, com as faltas, com as carências, e uma incapacidade, acho que por questão de formação, de enxergar possibilidades, essa coisa da cultura, e outras culturas. E isso era uma coisa muito forte: “eles não têm cultura”. O que é cultura?

A importância desse período foi essa discussão: o que é cultura, o que são culturas? Quais as diferenças entre as culturas de professores e alunos? Quais as semelhanças? E o que é possível trazer para a escola, trabalhar e devolver de alguma forma? Mas ainda estamos em processo. A questão da formação, de didática mesmo, é fundamental. Como é que eu transformo isso em conteúdo de escola, numa visão ampla, em práticas, em rotinas, em regras; como é que eu convivo sabendo de todas aquelas dificuldades que os alunos têm? Como é que eu flexibilizo as regras, os tempos? Como é que eu suporto que eu vou ter uma organização escolar que não é aquela que eu tinha e que eu vou ter que inventar? Vou ter e criar, porque isso não está escrito em lugar nenhum? (Entrevista 3).

Na entrevista, temos um exemplo de como essas questões foram abordadas. A questão da gestão democrática também se colocou no espectro das discussões promovidas pela SMED, com importantes políticas desenvolvidas pelo Estado nesse sentido (a SMED protagonizou as iniciativas em torno do planejamento participativo e, articulado com essa questão, a descentralização de recursos), fomentando e buscando qualificar a concepção de

gestão democrática na escola. No que tange o “miolo” da educação, ou seja, a proposta pedagógica, a SMED foi mais ambígua e buscou exercer seu domínio numa certa “homogeneização” da rede municipal: escolas construtivistas, durante a primeira gestão, escolas por ciclos de formação, durante a segunda e a terceira gestão.

A desconfiança de que a escola, por si só, não pudesse voltar-se para os excluídos na construção de sua proposta pedagógica, de que as forças da *tradição* ocupassem o espaço, deixando lugar apenas em nível discursivo para as proposições mais progressistas, fez com que a Secretaria não só produzisse e disputasse suas propostas, mas que se valesse de mecanismos de regulação na garantia de sua implementação. Nesse sentido, a SMED restringiu sua ação no fomento ao protagonismo das escolas, trazendo suas elaborações como a alternativa mais qualificada, “falando em nome” das classes populares.

Estes três “entes” – SMED, ATEMPA, CME – ora reforçando-se mutuamente, ora “controlando”, cada um, a ação dos demais, lançaram diferentes fios na composição do tecido democrático, interpelando os demais agentes na participação desse processo. O avanço conquistado na gestão democrática em Porto Alegre em grande parte se deve por esse reforço lançado de muitos lugares, em diferentes direções: políticas de ampliação do acesso, permanência e democratização do saber, construção da qualidade social, instrumentos de gestão democrática, instituição legal desse novo ordenamento, são as diversas preocupações assumidas, em diferentes níveis, por esses agentes sociais, que deram a direção na configuração desse processo, ainda que tenham exercido, a seu favor e a partir de suas convicções, controle sobre ele.

Mesmo que, em um primeiro momento, o Estado figure aparentemente como o principal móvel na constituição da gestão democrática, no percurso desse trabalho percebi o conjunto de agentes sociais e circunstâncias, como os produtores coletivos dessa *nova ordem*. Por força dessa multiplicidade é que se constituiu um novo consenso em torno da gestão escolar, que domina, com as *qualidades locais*, os discursos sobre a questão, ainda que possamos perceber a força da tradição gerando contradições.

Neste sentido, destacou-se em todos os segmentos da análise a posição de domínio dos professores em diferentes processos. É o ‘pano-de fundo’ que figura, em alguns momentos fomentando a democratização, mas que em geral resiste a ela e dificulta-a, utiliza mecanismos visando impedir ou dificultar as iniciativas de outros segmentos, protegidos sob o “manto do conhecimento”.

Os professores e sua “cápsula protetora”: o domínio do saber

Da sala de aula *Construtivista*, passando pela *Escola Cidadã*, no Conselho Municipal, no Conselho Escolar, na definição do uso dos recursos, um personagem atravessa dominando a cena através da renovação de um mito: os professores são os que *sabem*; e a escola é o lugar de aprender conhecimentos científicos. Por isso, na posição de “guardiões do saber”, são eles os que devem dominar a escola, garantindo sua função. Eles podem *dizer ou ocultar*, no espaço da ignorância povoado pelo silêncio dos demais.

Este mito, que justifica a resistência dos professores em compartilhar as deliberações relativas à escola e ao seu ofício, que recobre todos os docentes, às vezes se mostra contraditório, incapaz de explicar todo o “real”. Aparece, em um tom mais baixo nas entrevistas, seu equívoco, pelo apelo à formação permanente, pelos depoimentos sobre professores que não sabem ensinar o “básico” da escola, pela necessidade de atualização em relação às novas descobertas, pela incapacidade de escrever “um artigo”, um parecer, ou o descompromisso revelado na avaliação de alunos ausentes, causando uma certa “desordem” nessa *verdade*:

Na secretaria, fui me dar conta dos professores que tinham um bom trabalho, dos professores que faziam de conta e dos professores que tinham um péssimo trabalho. E comecei a achar aquilo muito injusto, por que eu ganhava praticamente a metade daquelas pessoas, me dava conta que eu tinha competência, até na secretaria..., relatórios de aluno, avaliação da parte pedagógica, registro da avaliação dos alunos, construção de regimento... Eu comecei a participar e me dar conta de como o grupo era fraco. Sendo bem honesta prá ti: eles não conseguiam nem fazer uma redação; tinha que publicar um artigo, eles não conseguiam redigir... e eu comecei me interessar, fazer aquelas redações e me envolver com o pedagógico da escola. (Entrevista 1).

Aí a gente volta para a gestão da Esther, onde a gente bate com uma coisa crucial, antiga, que é o ofício do professor, que é a questão da aprendizagem. A gente encontra de novo, indo de uma ponta de uma vara a outra; a discussão dos ciclos revelou e revela exatamente essa distância, esse intervalo entre aquilo que eu faço e o que eu quero fazer ou aquilo que querem que eu faça, mas eu não sei fazer. Eu fico impressionada quando vejo professores que não são novos na rede e que não sabem alfabetizar. É grave. Como que professores que estão atuando em anos iniciais e que não sabem alfabetizar? Não estou nem falando de professores de anos finais. O que se perdeu aí nesse caminho que professores não sabem mais ensinar nem o que seria o processo inicial? (Entrevista 3).

Por outro lado, se utilizarmos instrumentos de “garimpagem pedagógica” na análise dos depoimentos do pai, da funcionária e da aluna, não encontraremos aí, pronunciados num outro tipo de formação discursiva um conhecimento pedagógico importante? Disse o pai que a comunicação entre escola e família muitas vezes “salva” uma criança; posiciona-se sobre a proposta por ciclos, elogia os processos participativos de avaliação; a aluna, separando os professores “legais”, justifica seu julgamento: são professores que “dão a matéria” e que debatem sobre coisas da vida, preocupam-se com os estudantes; a escola é boa porque promove a participação, passeios, aulas de dança; a escola por ciclos é boa porque quer que todos aprendam; e parece, inclusive, compreender, em linhas gerais, essa proposta; apresenta os interesses dos alunos na condução das aulas.

Muitos outros conhecimentos pedagógicos poderiam ser elencados nesses depoimentos, bem como a disposição de mães e alunos de desafiarem os “titãs” e invadirem esse “terreno proibido”. Apresento ainda o testemunho da funcionária:

Teve um Conselho de Classe que eu tive de rir por dentro. Uma professora de A20 [crianças com sete anos, em processo de alfabetização] reclamava de todos os alunos, porque brincavam muito. Em todos os pareceres ela escreveu isso. Me deu vontade de perguntar: “mas que idade eles têm? Como é que criança aprende?” Imagina, uma criança de sete anos que gosta de brincar! A supervisora leu o meu pensamento: com jeitinho, disse que era importante, se as crianças estavam precisando, e eram muito imaturas, terem um tempo de brinquedo, de preferência todos os dias. Pensei cá comigo: ufa! (Entrevista 8).

A escola, com certeza, tem um ofício específico, ainda que possa ser um pouco mais amplo e articulado com a “vida real” do que o proposto no discurso de Esther Grossi. Esse ofício específico, que é o ofício pedagógico, é o eixo da escola. Fica difícil pensarmos na democratização da escola, no avanço da gestão democrática se essa “caixa preta” não for aberta, colocada sob a apreciação dos implicados na escola. Nesse sentido, este “invólucro” utilizado pelos professores, esta marca dos “iguais”, valendo-me da proposição de Demo, 1999, tem sido uma presença que atrapalha a própria possibilidade dos professores de construir um novo significado para si e para os outros segmentos, é impecilho na sua aprendizagem e curiosidade, pois quem sabe não precisa aprender e não tem mais nada a conhecer.

O enfrentamento dessa questão pelos professores e pelos demais segmentos me parece fundamental no avanço do processo de gestão democrática vivido na RME/POA.

A força da tradição

A tradição movimenta-se nos processos de mudança, conforme Balandier (1997), impedindo a transformação, mas também “dando chão”, fornecendo pistas, já presentes no passado, para a leitura dos inéditos. Ela torna o movimento menos incerto, aproxima o futuro do já vivido.

O engajamento na eleição de diretores, realizada nos moldes da democracia representativa, a reiteração de dispositivos de controle por parte do Estado, a posição de domínio dos professores, atualizando o mito em torno do seu saber. A burocratização e o “encolhimento” de processos concebidos para favorecer a participação, como o Plano Anual e o OP Escolar, mas que são solapados e escamoteados, através de mecanismos de cooptação acrítica, nos quais intencionalmente se ocultam informações e omite-se o processo participativo. A dificuldade em instituir uma outra cultura, a força da herança da dominação e hierarquização, do abafamento de conflitos, da transformação da diferença em desigualdade, são questões vivas nos processos de gestão democrática, são a presença da tradição, que organiza novos mecanismos para garantir sua continuidade.

Ao invés de negá-la, é importante encarar a tradição, *mirá-la, admirá-la, tira-la do cofre para melhor guardá-la*, parafraseando o poema *Guardar*, de Antônio Cícero. Guardar o que nela há de bom, e perceber, enfrentar seus movimentos de repressão ao novo. Também esse é, para mim, um aspecto a ser destacado. O exercício de tentar descobri-la, conforme intenção expressa por Azevedo, deve multiplicar-se, sem perder a motivação apaixonada por este *movimento democrático*:

Como sujeitos ativos, construtores, agentes cotidianos, atores apaixonados das múltiplas cenas da escola Cidadã, talvez estejamos percebendo sua trajetória sem a isenção necessária, sem o distanciamento aconselhado, a partir de um olhar excessivamente cúmplice, estreitando o horizonte necessário ao estabelecimento das relações críticas exigidas para o exame criterioso do projeto educacional que se desenvolve em Porto Alegre.

Este é um questionamento preliminar que sempre fazemos quando refletimos a nossa experiência. (2000, p. 23).

As singularidades na singularidade

Esse processo singular, construído em Porto Alegre, tem em cada escola uma conformação diferenciada. Pelas entrevistas, é possível perceber diferentes movimentos, que são influenciados: pela história da escola; pelo nível de compromisso dos atores implicados nesse projeto, que ocupam em posição de domínio; pela relação estabelecida com a SMED; pela sua localização na cidade e inserção nos processos mais amplos. Há escolas onde o Conselho de Classe participativo, as assembléias de segmento, o debate em sala-de-aula são processos quase naturalizados. Em outras, as direções temem compartilhar responsabilidades, os pais são chamados para ouvir reclamações dos filhos ou lições sobre higiene. A sala-de-aula vive a “construção” do silêncio e da disciplina autoritária.

Algumas escolas inserem-se com facilidade nesse processo de democratização, pois é esse o vivido no seu espaço interno. Outras “engavetam” todas as propostas. Decide-se o orçamento, o Plano Anual, a avaliação do aluno, o projeto pedagógico, no gabinete da direção, realizando-se verdadeiros malabarismos para que a interpelação de fora (o movimento de gestão democrática) seja controlada, ressignificada nos moldes locais a fim de não contaminar organização autoritária estabelecida.

Sem querer perder a articulação de rede escolar e todos os mecanismos que dão unidade a esse processo, vejo como positivo dar visibilidade a esses processos distintos, para que coletivamente sejam analisados e ampliados. O estudo comparativo dos diferentes processos vividos por cada escola pode dar indicativos do que produz mudança e o que reforça uma tradição autoritária.

Possibilidades: a mudança escrevendo a *gramática democrática*

Impossível pensar um texto no qual tudo é dito, pois sempre haverá o que dizer, e o texto escrito, que está inserido em determinado contexto histórico, como é o caso dessa dissertação, deve ser acabado, por força de vários fatores desse mesmo contexto. Ainda que carregue sempre um “quê” de aleatório e de arbitrário, a decisão de terminar um texto leva em

conta seu contexto e também se ele alcançou sua vocação, que é a de construir um “estofa” para o diálogo, se ele serviu para que se diga algo considerado importante.

Falta para mim, considerando essa exigência, apontar, ou melhor, dar visibilidade, às possibilidades que habitaram toda a análise e o material da coleta. Iniciarei dando positividade para algo que é visto geralmente como negativo: justamente a falta. Uma das características do movimento de gestão democrática em Porto Alegre é a sua incompletude, são os espaços a ocupar, são as aproximações e reflexões que necessitam ser construídas entre os textos de antecipação – as leis – e o vivido. A consciência dessa falta, presente nos depoimentos, é algo que considero extremamente positivo: os entrevistados apontam a possibilidade de *democratizar mais* a gestão democrática.

Nesta direção, penso ser importante, aproveitando as palavras de Demo (1999), o estado tomar radicalmente a sério a sua tendência controladora, e construir coletivamente, em parceria com os demais atores a reflexão sobre esse processo, incluindo-se na avaliação. Evitar a reflexão solitária sobre sua ação, mas pensá-la através do olhar do outro. Discutir a democratização da gestão da rede e do sistema, aprofundando as conquistas formais. Sem desvalorizar as iniciativas construídas em termos de inclusão, propiciar às escolas que construam suas possibilidades nesse sentido, no diálogo com toda a rede, e no respeito aos princípios estabelecidos às diretrizes coletivamente construídas.

Outra questão já referida é o estudo comparativo dos diferentes processos vividos nas escolas. As escolas podem desencadear esses processos, escrevendo e refletindo sua própria história, compartilhando-a com as demais. A experiência do representante de pais, relatada na Entrevista 2, testemunha a riqueza obtida na observação de outras experiências. O entrevistado compara sua experiência pessoal de aluno com a de seus filhos, os processos vividos na sua escola em comparação com outros que tomou conhecimento, enfim, aprende com sua experiência no diálogo com outras experiências.

Outras alternativas foram apontadas nos próprios depoimentos: a constituição de pequenos grupos de “contaminação”, o investimento na construção de projetos pedagógicos por escola, a conscientização dos segmentos, a busca de alternativas em discussões entre as escolas, com a construção de projetos de rede, a inclusão de fatos novos, que revigorem esses processos, enfim, são vários movimentos que podem aprimorar o já construído, além de aproximá-lo do que caracteriza o atual contexto.

Para finalizar, há possibilidade também no já feito, no que significa essa experiência em termos de avanço nas experiências de gestão democrática: é um processo de uma abrangência significativa, que conquistou avanços em várias dimensões, convergindo para a construção de uma escola de qualidade social, em termos de inclusão e de participação deliberativa em nível pedagógico, administrativo e financeiro.

Esse movimento, desencadeado no contexto mais amplo da democratização do país e da cidade, já produz uma nova cultura, um novo “natural”, uma nova ordem democrática, expressada pelo símbolo do porvir, que é a estudante: “A eleição de diretor para mim sempre existiu. Desde que eu era pequena, me lembro de levar bilhete para casa, ia a minha mãe ou a minha tia. Na escola estadual também tem, tem em todo lugar.” (Entrevista 5).

No percurso entre *reforma* e *mudança*, a experiência de Porto Alegre traz a idéia de movimento composto por diferentes agentes sociais, diferentes forças, que produziram e seguem produzindo uma experiência inédita. Seu desafio é seguir reinventando-se, para não ter fim.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. **A gestão democrática na Constituição Federal de 1988**. In: MINTO et al. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

ARANHA, M. L.de A. **História da educação**. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 2002.

ARROYO, M. **Administração da educação, poder e participação**. In: Educação e Sociedade. São Paulo: Cortez e Moraes, ano I, n. 2, jan. 1979.

AZEVEDO, J. C. **A democratização da escola no contexto da democratização do Estado: a experiência de Porto Alegre**. In: SILVA, L. H. (org.) **Escola Cidadã: teoria e prática** Petrópolis: Vozes, 1999. p. 12 – 30.

AZEVEDO, J. C. **A Escola Cidadã: desafios, diálogos e travessias**. In: AZEVEDO, J. C. et al. (org.) **Utopia e democracia na educação cidadã**_ Porto Alegre: Editora da Universidade, 2000. p. 23 -48.

AZEVEDO, J. C. **Escola cidadã: Construção participativa e democracia popular**. In: SILVA, L. H. (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**_ Porto Alegre: Vozes, 1998, p. 308 – 319.

AZEVEDO, J. C. **Escola, democracia e cidadania**. In: SIMON, C. et al. **Escola Cidadã: trajetórias**_ Porto Alegre: PMPA, SMED, 1999, p.11 – 15.

AZEVEDO, J. **Soberania popular, gestão pública e escola cidadã**. In: SILVA, L. H. et al. **Identidade social e a construção do conhecimento**_ Porto Alegre: PMPA/ SMED, 1997, p. 9-19.

BALANDIER, G. **A desordem: elogio do movimento** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil,1997.

BARROSO, J. **O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal**. In: FERREIRA, N. (org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BOTTOMORE, T. et al. **Diccionario del pensamiento marxista**. Madrid: Editorial Tecnos S.A, 1984.

BORDENAVE, J. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Braziliense, 1994.

BRUNO, L. **Gestão da educação: onde procurar o democrático?**. In: OLIVEIRA, D.; ROSAR, M. (org.) **Política e gestão a educação**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2002.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC/ UNESCO, 1993.

BUARQUE, C. **Eleições de diretores: questionamentos instigantes**. In: **Paixão de Aprender**. Porto Alegre: PMPA/SMED. Ano 1, n. 2, p. 35-38. março. 1992.

CISEKI, A. A. **Conselhos de escola: coletivos instituintes da escola cidadã**. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto **Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico**. Brasília: 1998. p. 43 - 52.

COLL, C. et al. **Os conteúdos na reforma: ensino e aprendizagem de conceitos, procedimentos atitudes**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

II CONGRESSO Nacional de Educação. **Plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira**. Belo Horizonte, 1997.

CRUZ, S. et al. **Eleição de diretores: uma mudança na cultura escolar**. In: **Revista Brasileira de Política e Administração em Educação**. Porto Alegre: ANPAE. v. 15. n. 2. p. 143 – 149. jul/dez 1999.

CUNHA, A. **Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

CURY, C. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987.

DEMARTINI, Z. de B. F. **O coronelismo e a educação na 1ª República**. In: **Educação & Sociedade**. Campinas: n. 34, dez 1989, pp. 44-74.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social e participativa**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DOURADO, L. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil**. In: FERREIRA, N.(org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DUROZOI, G.; ROUSSEL, A. **Dicionário de filosofia**. 3ª ed. Campinas: Papirus, 1999.

FÁVERO, T. **LDB em processo: a busca da utopia**. Porto Alegre: UFRGS, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996.

FREIRE, A. **Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista ou...** São Paulo: Cortez, 1989.

FREITAS, A. **Projeto constituinte escolar: a vivência da “reinvenção da escola” na rede municipal de Porto Alegre.** In: SILVA, L. H. (org.) **Escola Cidadã: teoria e prática** Petrópolis: Vozes, 1999. p. 12 – 30.

FORTUNA, M. **Sociedade, estado e educação: os contraditórios caminhos da gestão democrática.** In: Revista Brasileira de Política e Administração em Educação. Porto Alegre: ANPAE, v.15. n. 2. p. 161 –165, 1999.

GADOTTI, M. **História das idéias pedagógicas.** São Paulo: Ática, 1993.

_____. **Projeto político-pedagógico da escola cidadã.** In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto **Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico** ., Brasília: 1998. p. 15-22.

_____. **Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar.** 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

GENTILI, P. et al. **Conselho Municipal de Educação: trajetória por uma escola cidadã.** Porto Alegre: Corag, 2002

GENRO, T. **Democratização e o papel da escola.** In: **Paixão de Aprender.** Porto Alegre: SMED. Ano 1, n. 1, p. 9-10, dez. 1991.

GHIRALDELLI, P. **História da educação.** São Paulo: Cortez, 1991.

GROSSI, E. **Só ensina quem aprende,** In: **Paixão de Aprender.** Porto Alegre: SMED. Ano 1, n. 1, p. 41-53. Dez. 1991.

GUIMARÃES, J. **Democracia e marxismo: crítica á razão liberal.** São Paulo: Xamã, 1999.

GUTIERREZ, G.; CATANI, A. **Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades.** In: FERREIRA, N.(org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

HADDAD, S. et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

JARES, X. **Educação para a paz: sua teoria e sua prática.** 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2002.

KRAWCZYK, N.; ROSAR, M. **As diferenças da homogeneidade pretendida na década de 90: a política educacional gestada na América Latina.** In: **Revista Brasileira de Política e Administração em Educação.** Porto Alegre: ANPAE. v. 15. n. 2. p. 143 – 149. jul/dez 1999.

KRAWCZYK, N. **Em busca de uma nova governabilidade em educação.** In: OLIVEIRA, D.; ROSAR, M. (org.) **Política e gestão a educação.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2002.

KRUG, A. **Ciclos de formação: uma proposta transformadora.** Porto Alegre: Mediação, 2001.

KUENZER, A. **As mudanças no mundo do trabalho a educação: novos desafios para a gestão.** In: FERREIRA, N.(org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LIMA, L. **Construindo modelos de gestão escolar.** Disponível em: <http://www.iie.min-edu.pt/biblioteca/ccoge04/caderno4.doc> Acesso em: 03 fev. 2002.

LIMA, L. e AFONSO, A. **Reformas da educação pública.** Porto: Edições Afrontamento, 2002.

LUCE, Maria Beatriz. **Definição e gestão da política educacional.** In: IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE, 1996, GOIÂNIA. Anais: Goiânia: Cortez, 1996

MACHADO, C. **As vicissitudes da construção da qualidade de ensino na política pública de educação no município de Porto Alegre, de 1989 a 1996.** Porto Alegre: UFRGS, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

_____. **A cidade como espaço educativo da democracia sem fim: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre.** In: COSTA, J. et al. **Avaliação de organizações educativas.** Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002.

MAGALHÃES, A.; STOER, S. **A escola para todos e a excelência acadêmica.** São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2002.

MANACORDA, M. **A história da educação: da antiguidade até nossos dias.** São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1989.

MONLEVADE, J. **A educação pública no limiar da maioridade.** In: CNTE. **Cadernos de educação.** Ano II. N. 3 2ª ed. Março/1997.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

PADILHA, P. R. **Diretores e gestão democrática da escola.** In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto **Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico.**, Brasília: MEC, 1998. p. 67-78.

PADILHA, P. & ROMÃO, J. E. **Planejamento socializado ascendente na escola.** In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto **Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico.** Brasília: MEC, 1998. p. 53 –65.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública.** 2ª ed. São Paulo: Ática, 1998.

_____. **O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB.** In: MINTO et al. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001.

PÊCHEUX, **Semântica e discurso,** Campinas: Unicamp, 1988.

_____. **O discurso: estrutura ou acontecimento.** 2ª ed. Campinas: Pontes, 1997.

PERRENOUD, P. **Construir as competências desde a escola**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

PONCE, A **Educação e luta de classes**. 6ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1986.

POPKEWITZ, T. **Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PORTO ALEGRE, Secretaria Municipal de Educação. **Repasso Trimestral para as escolas municipais**. Porto Alegre: PMPA/ SMED, 1998.

RAMOS, C. **Pedagogia da qualidade total**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

ROCHA, M. **Gestão democrática: os desafios da prática**. In: **Paixão de Aprender**. Porto Alegre: SMED. n. 6, p. 14 -19. março. 1994.

ROCHA, S. **Novas perspectivas educacionais: caminhada coletiva de reestruturação curricular nas escolas municipais de Porto Alegre**. In: SILVA, L. et al. **Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais**. Porto Alegre: Sulina, 1996.

RODRIGUES, A.; FOLCHINI, M. **Transição série/ciclo: revisitando a trajetória da rede municipal de ensino**. In: SILVA, L. **Escola cidadã: teoria e prática**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTOS, B. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TRAGTENBERG, M. **Prefácio**. in PISTRAK. **Fundamentos da escola do trabalho**, São Paulo: Brasiliense, 1981.

UNESCO. **La autogestión en los sistemas educativos**. Estudios y documentos de educación, n. 39, 1981.

VALLE, Lílian do. **Os enigmas da educação: a paidéia democrática entre Platão e Castoriadis**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

VIEIRA, Paulo R. **Em busca da gestão estratégica da educação: notas para uma ruptura da perspectiva tradicional**. In: RBPAAE, v. 13, nº 2, jul/dez, 1997.

WEFFORT, F. **Escola, participação e representação formal**, In: **Paixão de Aprender**. Porto Alegre: SMED. n. 6, p. 6 - 13. março. 1994.

Legislação Consultada

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CF1998). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

CADERNOS DE EDUCAÇÃO CNTE **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. ano II, nº 3, 1997.

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA. **Estatuto da criança e do adolescente – lei 8.069/1990**. Comissão local de Porto Alegre, 1994.

PORTO ALEGRE. Lei n. 5.693, de 26 de dezembro de 1985. Autoriza o Executivo Municipal a instituir a eleição direta para diretor e vice-diretor das escolas públicas municipais, cria o Colegiado e dá outras providências. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 8.795, de 29 de setembro de 1986. Regulamenta a Lei n. 5.693/1985, que dispõe sobre a escolha de diretores, vice-diretores e do Colegiado das escolas públicas da rede municipal de ensino. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Lei n. 248, de 23 de janeiro de 1991. Cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 9.954, de 12 de abril de 1991. Regulamenta a Lei n. 248/1991, que cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 292, de 15 de janeiro de 1993. Dispõe sobre os Conselhos Escolares nas escolas públicas municipais. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 10.725, de 17 de setembro de 1993. Regulamenta a Lei n. 292/1993 e dá outras providências. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Lei n. 7.365, de 17 de novembro de 1993. Modifica a eleição direta para diretores e vice-diretores nas escolas públicas municipais e extingue o Colegiado, revogando as Leis n. 5693/1985 e 7165/1986. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 11.295, de 28 de julho de 1995. Regulamenta a Lei n. 7365/1993, que modifica a eleição direta para diretores e vice-diretores nas escolas públicas municipais e extingue o Colegiado, revogando as Leis n. 5693/1985, 7165/1986 e o decreto n. 8795/1986. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 8.198, de 18 de agosto de 1998. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 11.600, de 16 de outubro de 1996. Dispõe sobre o repasse de recursos para as Unidades de ensino da rede pública municipal. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 11.952, de 16 de abril de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros para as Unidades de ensino da rede pública municipal. Porto Alegre, RS.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**. Porto Alegre: CORAG, 1990.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: CORAG, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.576, de 14 de novembro de 1995. Dispõe sobre a gestão democrática do Ensino Público e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 36.281, de 20 de novembro de 1995. regulamenta a designação para as funções de diretor e vice-diretor de estabelecimentos de ensino da rede pública estadual, de que trata a Lei n. 10.576/ 1995, dá outras providências.

Documentos consultados

- Documento 1** -Boletim Informativo 2003. Ano 4, nº 09. Assessoria de Planejamento. Porto Alegre: PMPA/ SMED.
- Documento 2**-Boletim Informativo do CME. Ano 2 nº 4 – novembro de 2002. Porto Alegre: CME.
- Documento 3** – correspondências expedidas SMED/ escolas – 1992 – 2002. Arquivos SMED/PMPA. Porto Alegre, RS.
- Documento 4** -Documento interno de avaliação: “Primeiras reflexões sobre o processo de implantação dos CONSELHOS ESCOLARES na RME –de Porto Alegre – dificuldades e avanços”. Gestão 1993/ 1996 (Sônia Pilla Vares). Porto Alegre, RS.
- Documento 5** -Planos Anuais das escolas municipais de ensino, 2002 e 2003. Arquivos SMED. Porto Alegre, RS.
- Documento 6** – Governo Paralelo – área da educação. Bloco de notas para reflexão debates. Porto Alegre, 1991. Porto Alegre: SMED/PMPA.
- Documento 7** – Projeto Gestão Democrática Gestão 1993/ 1996. Porto Alegre: SMED/PMPA, 1993.
- Documento 8** – Relatório da Administração Popular. 2000. ASSEPLA SMED/ PMPA. Porto Alegre, RS.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- Entrevista 1** – professora municipal aposentada, diretora de escola por duas gestões, eleita pela legislação atual.
- Entrevista 2** – representante do segmento pais no Conselho Escolar por três gestões, membro do Conselho do Orçamento Participativo da SMED.
- Entrevista 3** – professora municipal desde 1974, assessora pedagógica nas gestões de 1989/1992 (Esther Grossi) e 2001/2002 (Eliezer Pacheco).
- Entrevista 4** – professora municipal desde 1989, membro do Conselho Municipal de Educação no período de 1991 a 2002.
- Entrevista 5** – representante do segmento alunos no Conselho Escolar; aluna do terceiro ciclo até 2001, atualmente no ensino médio em escola estadual.
- Entrevista 6** – assessora financeira da SMED nas gestões 1993/1996 (Sônia Pilla Vares) e 1997/ 2000 (José Clóvis Azevedo).
- Entrevista 7** – membro da direção da ATEMPA desde 1998.
- Entrevista 8** – funcionária de escola, assistente administrativo na função de secretária de escola desde 1989; membro do Colegiado e do Conselho Escolar.